

Politikwissenschaft

ZUR POLITISCHEN FUNKTION DER LOKALPRESSE

Ein gemischt normativ-empirischer Erklärungsansatz

Inaugural-Dissertation
zur Erlangung des Doktorgrades
der
Philosophischen Fakultät
der
Westfälischen Wilhelms-Universität
zu
Münster (Westf.)

vorgelegt von
Marianne Begemann
aus Münster
1982



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41554821_0015

Politikwissenschaft

ZUR POLITISCHEN FUNKTION DER LOKALPRESSE

Ein gemischt normativ-empirischer Erklärungsansatz

Inaugural - Dissertation

zur Erlangung des Doktorgrades

der

Philosophischen Fakultät

der

Westfälischen Wilhelms-Universität

zu

Münster (Westf.)

vorgelegt von

Marianne Begemann

aus Münster

1982



Tag der mündlichen Prüfung: 6. Juli 1982

Dekan: Prof. Dr. Brockhoff

Referent: Prof. Dr. Wittkämper

Korreferent: Prof. Dr. Konegen

INHALTSVERZEICHNIS

	Seite
1. EINLEITUNG	1
1.1. Problemstellung	1
1.2. Fragestellung	10
1.3. Zum theoretischen Bezugsrahmen	11
1.3.1. Funktionale Ansätze zur Definition von Aufgaben und Leistungen der Massenmedien	11
1.3.1.1. Funktionen als "demokratische Aufgaben"	13
1.3.1.2. Funktionen als "gesellschaftliche Erfordernisse"	14
1.3.1.3. Funktionen "im Sinne funktional-strukturellen Systemdenkens"	18
1.3.1.4. Funktionen "im Sinne einer kritischen Medientheorie"	21
1.3.2. Die Ambivalenz der Erwartungen: normativer Wertbezug oder "objektivierte" Systemvariablen	25
1.3.2.1. Das Interaktionsmodell Ronneberger/Stuiber - Eine Auseinandersetzung	25
1.3.2.2. Die Lokalpresse im Spannungsfeld zwischen normativem Ziel- und konkretem Bezugspunkt - Konkretisierung der Fragestellung	33
1.4. Ziel und Aufbau der Studie	39
2. DIE LOKALPRESSE - GENERELLE BESCHREIBUNG DES FORSCHUNGSOBJEKTS	41
2.1. Historischer Rückblick	42
2.1.1. Vorläufer der Zeitung	42
2.1.2. Die ersten Zeitungen	43
2.1.3. Das Zeitalter der modernen Presse	44
2.1.4. Die Entwicklung der Lokalberichterstattung	46
2.1.4.1. Die Beziehungen zwischen Stadt und Presse	49
2.1.5. Nationalsozialistische Pressepolitik	51
2.1.6. Neuanfang nach 1945	52

	Seite
2.2. Wirtschaftliche Entwicklung	53
2.2.1. Konzentrationsprozesse bis 1954	54
2.2.2. Heutiger Stand der Pressekonzentration	56
2.2.3. Konzentration im lokalen Raum	58
2.2.4. Ursachen der Pressekonzentration	59
2.2.4.1. Zwang zur Technisierung	60
2.2.4.2. Abhängigkeit vom Anzeigenaufkommen	62
2.2.4.3. Wettbewerbsbedingte Faktoren	64
2.2.5. Kooperation auf dem Tageszeitungsmarkt	66
2.2.6. Wirtschaftliche Hilfen	68
2.2.7. Zusammenfassung	69
2.3. Zu den politischen Folgen der Pressekonzentration	72
2.3.1. Pressekonzentration und Pressefreiheit	72
2.3.2. Äußere versus innere Zeitungsvielfalt	75
2.3.3. Kommunikationspolitische Vorschläge und gesetzliche Maßnahmen zur Erhaltung der Pressefreiheit	77
2.4. Die Bedeutung der Lokalpresse im Spiegel statistischer Zahlen	82
2.4.1. Nutzungsschwerpunkte und Bindung an die Zeitung	82
2.4.2. Umfang und Verbreitung der Lokalpresse - Zur "Politik" der Verleger	84
3. ZUM STAND DER LOKALPRESSEFORSCHUNG	88
3.1. Vorbemerkung	88
3.1.1. Die Lokalpresse als Forschungsgegenstand	90
3.1.2. Untersuchungsarten und Methoden	91
3.1.3. Fragestellungen in der Lokalpresseforschung	92
3.1.4. Erkenntnisleitende Prämissen	93
3.1.5. Einschränkungen	95

3.2.	Ein systematischer Überblick über die Lokalpresseforschung	96
3.2.1.	Die Lokalpresse als Integrationsfaktor	96
3.2.1.1.	Janowitz	96
3.2.1.2.	Rink/Kunz	99
3.2.1.3.	Irle	102
3.2.1.4.	Oswald	104
3.2.1.5.	Schwonke/Herlyn	105
3.2.2.	Pressekonzentration und publizistische Leistung der Lokalpresse	107
3.2.2.1.	Knoche/Schulz	108
3.2.2.2.	Noelle-Neumann	112
3.2.2.3.	Koszyk/Grobe	115
3.2.2.4.	Hüther/Scholand/Schwarte	116
3.2.2.5.	Rohr	118
3.2.2.6.	Schönbach	121
3.2.2.7.	Stofer	125
3.2.2.8.	Koller	129
3.2.3.	Die Rolle des Lokalredakteurs und der redaktionelle Entscheidungsprozeß	133
3.2.3.1.	Rühl	133
3.2.3.2.	Rückel	140
3.2.3.3.	Arbeitsgemeinschaft für Kommunikationsforschung	146
3.2.4.	Zum politischen Potential der Lokalpresse	153
3.2.4.1.	Zoll	153
3.2.4.2.	Buse/Nelles/Oppermann	159
3.2.4.3.	Wolz	162
3.2.5.	Lokalpresse und Leser	168
3.2.5.1.	Kluthe	169
3.2.5.2.	Dorsch	172
3.2.5.3.	Kimball	174
3.2.5.4.	Dorsch/Roegele	175
3.2.5.5.	Arzberger/Murck/Vollmer - Arbeitsgruppe soziale Infrastruktur	177

	Seite
3.3. Zusammenfassung	190
3.3.1. Zur empirischen Reichweite	190
3.3.2. Systematischer Ergebnisüberblick	193
3.3.2.1. Widersprüche	193
3.3.2.2. Übereinstimmungen	194
4. DIE STELLUNG DER MASSENMEDIENTEN IN DER DEMOKRATIE	198
4.1. Historischer Überblick	198
4.1.1. Thomas Hobbes und John Locke: Naturrecht und "Law of opinion"	200
4.1.2. Jean-Jacques Rousseau: Identität von Volk und Staat: "volonté générale"	207
4.1.3. David Hume: Der politische Charakter von "opinion"	210
4.1.4. Exkurs: Die Entstehung der bürgerlichen Öffentlichkeit	211
4.1.5. James Madison und John Stuart Mill: Institutionell gesicherte Freiheit	215
4.1.6. Zwischenbilanz: Öffentlichkeit als "plebiszitäres" oder "elitäres" Element	219
4.1.7. Die Presse als Instrument bürgerlicher Öffentlichkeit	223
4.1.7.1. Der Kampf um die Pressefreiheit	223
4.1.7.2. Entwicklung der Pressefreiheit in Deutschland	225
4.2. Verfassungsrechtliche Grundlagen	229
4.2.1. Die Kommunikationsfreiheiten in Art. 5 des Grundgesetzes	231
4.2.1.1. Meinungsfreiheit	232
4.2.1.2. Informationsfreiheit	233
4.2.1.3. Pressefreiheit	234
4.2.2. Die "öffentliche Aufgabe" der Presse	235
4.2.3. Die Pole der Demokratie: Zum Verhältnis von Staat und Gesellschaft	241
4.2.4. Bedingungen partizipatorischer Demokratie	245
4.2.5. Die demokratischen Aufgaben der Massenmedien	255

	Seite
5. DIE STELLUNG DER LOKALPRESSE IN DER KOMMUNALEN DEMOKRATIE	258
5.1. Das politisch-soziale System der Kommune als demokratisches Entscheidungssystem	262
5.1.1. Verfassungsrechtliche Grundlagen	262
5.1.2. Restriktionen der kommunalen Selbstverwaltung	266
5.1.2.1. Finanzielle Abhängigkeiten	266
5.1.2.2. Staatliche Rahmenvorgaben	269
5.1.3. Selbstverwaltungsgarantie als "Kooperationsgarantie"	270
5.1.3.1. Zu den "staatspolitischen" Funktionen der Kommunen	272
5.1.4. Die demokratische Substanz des kommunalpolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses	274
5.1.4.1. Zum Verhältnis Rat - Verwaltung	277
5.1.4.2. Zum Verhältnis der kommunalpolitischen Entscheidungsträger - Bürger	279
5.1.5. Zusammenfassung	282
5.2. Die demokratischen Aufgaben der Lokalpresse	285
5.3. Zum Leistungspotential der Lokalpresse	287
5.3.1. Elemente der Diffusionsforschung	289
5.3.1.1. Innovation	291
5.3.1.2. Receiver	292
5.3.1.3. Communication channels	294
5.3.1.4. Effects	296
5.3.2. Agenda-Setting-Ansatz	298
5.3.3. Die Selektion von Nachrichten und die Rolle des Kommunikators	301
5.4. Determinanten der Lokalpresse	305
5.4.1. Organisationsinterne Faktoren	305
5.4.2. Externe Faktoren	307
6. ZUSAMMENFASSUNG UND AUSBLICK	309

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

LITERATURVERZEICHNIS

VERZEICHNIS DER SCHAUBILDER

	Seite
Schaubild 1 - Funktionen als "demokratische Aufgabe"	22
Schaubild 2 - Funktionen als "gesellschaftliche Erfordernisse"	23
Schaubild 3 - Funktionen "im Sinne einer kritischen Medientheorie"	24
Schaubild 4 - Lokalpresse als Integrationsfaktor	184
Schaubild 5 - Pressekonzentration und publizistische Leistung	185
Schaubild 5a - "	186
Schaubild 6 - Rolle des Redakteurs / Der redaktionelle Entscheidungsprozeß	187
Schaubild 7 - Zum politischen Potential der Lokalpresse	188
Schaubild 8 - Lokalpresse und Leser	189
Schaubild 9 - Elemente des Diffusionsprozesses	290

1. EINLEITUNG

1.1. PROBLEMSTELLUNG

Mit einer weit über anderen Sparten der Tageszeitung liegenden Nutzungsquote von durchschnittlich 80 Prozent¹ und einem weitgehenden Monopol in der lokalen Berichterstattung nimmt die Lokalpresse² bereits seit fast drei Jahrzehnten eine herausragende Stellung im lokalen Kommunikationssystem ein. Eine Stellung, die nicht unumstritten ist und an der sich immer wieder kommunikationspolitische und in deren Folge auch kommunikationswissenschaftliche Auseinandersetzungen entzünden. Dabei spielen drei Entwicklungen eine wichtige Rolle:

- die Pressekonzentration, begonnen etwa 1954;
- die Demokratiediskussion Ende der 60er Jahre und in diesem Zusammenhang die "Wiedenentdeckung"³ der kommunalen Ebene als politischer Faktor;
- die Neuen Medien⁴, die seit Mitte der 70er Jahre zunehmend im Mittelpunkt der Diskussionen stehen.

-
- 1) vgl. Elisabeth Noelle-Neumann (Hrsg.), Allensbacher Jahrbuch der Demoskopie, Wien u.a. 1977, S. 265; auch aktuellere Daten bestätigen die Spitzenstellung der Lokalpresse, wenn auch mit anderen Prozentwerten aufgrund unterschiedlicher statistischer Einheiten, vgl. dazu weiter unten S. 82 ff.
 - 2) Der Begriff "Lokalpresse" wird verwandt für die lokale Sparte der Tageszeitung; d.h. für den Zeitungsteil, der überwiegend über das örtlich begrenzte Tagesgeschehen berichtet. Mit diesem Begriff soll die lokale Berichterstattung unterschieden werden von dem Begriff der "Lokalzeitung", der in der Literatur sowohl als Bezeichnung für die regionale Tageszeitung als auch für die lokale Sparte dieser Tageszeitung steht. Weitere Differenzierungen S. 30 in dieser Arbeit.
 - 3) Hans-Georg Wehling (Hrsg.), Kommunalpolitik, Hamburg 1975, S. 7
 - 4) Das "neu" in diesem geläufig gewordenen Begriff bezieht sich nicht auf neue Medieneinrichtungen, sondern das Attribut steht für erweiterte Vermittlungsmöglichkeiten über bestehende Einrichtungen aufgrund des technischen Fortschritts (z.B. Kabelfernsehen, Bildschirmtext).

Lange Zeit wurden die Auseinandersetzungen beherrscht von der Pressekonzentration, die vor allem den lokalen Bereich in Mitleidenschaft gezogen hat: bisher ohne ernsthafte Konkurrenz durch andere Medien hat die Lokalpresse im Zuge der Konzentrationsbewegung in weiten Gebieten eine doppelte Monopolstellung eingenommen. Gut ein Drittel der Gesamtbevölkerung in der Bundesrepublik Deutschland¹ lebt inzwischen in Ein-Zeitungs-Kreisen, d.h. in Kreisen, "in denen zur Unterrichtung über das aktuelle örtliche Geschehen nur eine Tageszeitung angeboten wird".²

Dieser Entwicklung kommt nicht nur eine wirtschaftliche³, sondern mehr noch eine politische Bedeutung zu. Denn als Grundvoraussetzung des Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses in demokratischen Gesellschaften gelten allgemein die Informations- und die Meinungsvielfalt, garantiert in erster Linie durch eine Vielzahl an publizistischen Medien. Angesichts der Pressekonzentration stellt sich die Frage, ob der Rückgang an Zeitungsköpfen eine Einschränkung von Informationen und Meinungen und damit eine Gefährdung der Demokratie nach sich zieht.⁴

1) Walter J. Schütz, Deutsche Tagespresse 1981, in: Media Perspektiven, Heft 9, 1981, S. 656 ff.

2) Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Bericht der Bundesregierung über die Lage von Presse und Rundfunk in der Bundesrepublik Deutschland (1974), Bonn 1974 (im folgenden: Medienbericht 1974), S. 17

3) ausführlich s.u. S. 53 ff.

4) vgl. ausführlich: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Schlußbericht von der Kommission zur Untersuchung der Gefährdung der wirtschaftlichen Existenz von Presseunternehmen und der Folgen der Konzentration für die Meinungsfreiheit in der Bundesrepublik - Pressekommission, Bonn 1968 (im folgenden: Günther - Bericht gen. nach dem Kommissionsvorsitzenden)

Entsprechend dieser Überlegungen lag der Forschungsschwerpunkt lange Zeit bei der Frage nach den Auswirkungen der Monopolstellung einer Tageszeitung auf Umfang und Inhalt der lokalen Berichterstattung. Eine abschließende Antwort kann bisher nicht gegeben werden, zumal aufgrund unterschiedlicher Untersuchungsansätze und -objekte teilweise widersprüchliche Ergebnisse zu Tage getreten sind. "Insgesamt kann man aber folgern, daß die Vergleiche von Konkurrenz- und Monopolzeitungen nicht derart gravierende Qualitätsunterschiede zu lasten der letzteren erkennen lassen, wie vielfach befürchtet wurde; sonst müßten die Resultate eine deutlichere Sprache sprechen".¹

Darüberhinaus haben vergleichende Untersuchungen der Inhalte von Wettbewerbszeitungen an einem Ort gezeigt, daß die angenommene Chance einer vielfältigen Berichterstattung kaum wahrgenommen wird und sich die Inhalte der Konkurrenzzeitungen weitgehend gleichen.²

Eine Vielzahl an Zeitungstiteln allein kann demnach noch keine Garantie für umfassende Informationen bieten, der Faktor Wettbewerbssituation also kein hinreichender Maßstab sein, um Aufschlüsse über die Leistungen der Lokalpresse zu erhalten. Diese Leistungen aber wurden zunehmend in Frage gestellt im Zuge der Demokratiediskussion, die nicht zuletzt durch die Studentenbewegung Ende der 60er Jahre entfacht worden ist.

1) Ulrich Saxer, Lokale Kommunikation - Anspruch und Realität, Bilanz der Forschung, in: Media Perspektiven 5/1978, S. 374

2) vgl. u.a. Klaus Schönbach, Die isolierte Welt des Lokalen, Tageszeitungen und ihre Berichterstattung über Mannheim, in: Rundfunk und Fernsehen, 26. Jg. 3/1978, S. 260 - 277 (ausführlich s.u. S. 118 ff.)

Im Mittelpunkt dieser Diskussion standen und stehen auch heute noch Forderungen nach "durchgreifender Demokratisierung aller Lebensbereiche",¹ nach Abbau von Fremdbestimmung und weitgehender Beteiligung des Einzelnen an den Entscheidungsprozessen im Bereich seiner unmittelbaren Existenz. Als ein zentraler Ansatzpunkt zur Durchsetzung dieser Forderungen gilt die lokale Ebene; d.h. die Kommune, die zwar auf der einen Seite angesichts ihrer engen Verflechtung und finanziellen Abhängigkeit von den politischen Zentralen auf Länder- und Bundesebene weitgehend an Überschaubarkeit für den Bürger verloren hat, die auf der anderen Seite jedoch noch immer der Ort ist, wo am ehesten Entscheidungen des übergeordneten Gesellschaftssystems erfahrbar werden und Betroffenheit erzeugen können. Damit ist die Kommune der Bereich, in dem die Möglichkeit der politischen Beteiligung prinzipiell größer ist als im politischen Gesamtsystem.

Voraussetzung dazu ist eine weitgehende Transparenz der Entscheidungsprozesse in Form von umfassender Information. Auf lokaler Ebene ist die Lokalpresse "faktisch der alleinige Vermittler kommunaler Öffentlichkeit"². Sie wird entsprechend mit vielschichtigen Erwartungen hinsichtlich ihrer Rolle in der kommunalen Demokratie konfrontiert, in erster Linie unter Berufung auf demokratische Normen, wie sie allgemein für die Presse im Grundgesetz (Art. 5 GG) verankert und verschiedentlich vom Bundesverfassungsgericht erläutert

1) Ulrich von Alemann, Demokratisierung der Gesellschaft, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung DAS PARLAMENT, B 7/1975, S. 4

worden sind.¹

So unbestritten die Stellung der Lokalpresse auch ist, überwiegen doch die Zweifel, ob sie dieser Stellung gerecht werden kann. Untermauert werden diese Zweifel durch eine Reihe von Untersuchungsergebnissen, die - obwohl in ihren Schlußfolgerungen kaum vergleichbar - in einem Punkt übereinstimmen: in der Kritik, die in Schlagworten wie "Hofberichterstattung" und "Terminjournalismus" ihren Ausdruck findet.²

Die Liste der Defizite läßt sich ausweiten, je nach Problemzusammenhang der Untersuchungen und den Einzelkriterien, die als Maßstab herangezogen werden. Hier liegt ein entscheidendes Problem der Lokalpresseforschung: auf der einen Seite hat sie sich zwar insofern weiterentwickelt, als die inhaltlichen Vergleiche zwischen Wettbewerbs- und Monopolzeitungen, wobei der Inhalt isoliert betrachtet wurde, abgelöst wurden durch Untersuchungen, die jeweils auch Aspekte aus dem direkten Umfeld als Kriterien miteinbeziehen. "Damit ist die Zeit für Einzelfallstudien angebrochen. Erst wenn eine hinreichend große Anzahl von empirischen Untersuchungen über die Kommunikationsverhältnisse unterschiedlicher Gemeinden und Regionen vorliegt, wird man typische Strukturen erkennen können, die eine Modifizierung der Generalisierung und möglicherweise Schlußfolgerungen für kommunikationspolitische Maßnahmen des

1) vgl. im Überblick: Erwin Stein, Leitsätze zur Meinungs-, Presse- und Rundfunkfreiheit an Hand der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: Wolfgang R. Langenbacher (Hrsg.), Zur Theorie der politischen Kommunikation, München 1974, S. 149 ff., Reinhard Ricker, Kommunikationspolitisch relevante Urteile des Bundesverfassungsgerichts seit 1967, in: Publizistik, 21. Jahrgang, Heft 4, 1976, S. 411 ff.

2) Zurückzuführen in erster Linie auf Ralf Zoll, Wertheim III, München 1974, darin: "Repräsentative Öffentlichkeit - Zur Funktion der Wertheimer Lokalpresse". S. 147 ff.

Staates erlauben".¹

Auf der anderen Seite jedoch zeigt ein kurzer Überblick über den derzeitigen Stand der Lokalpresseforschung, daß dieses von Ronneberger angestrebte Ziel bisher nicht erreicht worden ist. Dies nicht nur angesichts der im Vergleich zur immer wieder behaupteten Bedeutung der Lokalpresse relativ geringen Zahl vorgenommener empirischer Studien; entscheidender ist ein anderer Problem- punkt: Einzelfallstudien, so aufschlußreich sie in ihren Ergebnissen auch sein können bzw. tatsächlich sind, lassen sich nicht verallgemeinern, solange es nicht eine große Anzahl vergleichbarer Fälle gibt. Ein nicht nur langwieriges, sondern hinsichtlich der Zielerreichung auch fragliches Unterfangen; vor allem dann, wenn Untersuchungen auf ad-hoc Fragestellungen basieren, von unterschiedlichen Prämissen ausgehen, die Untersuchungsobjekte verschieden sind und wenn die Forschungsansätze weitgehend unverbunden nebeneinander stehen. "Was ihr [der Forschung M.B.] indes noch abgeht, ist die Kontinuität nicht zuletzt mangels Bereitschaft oder des Vermögens, verschiedene Ansätze aufeinander zu beziehen, um zu umfassenderen Erklärungszusammenhängen zu kommen".²

Umfassendere Erklärungszusammenhänge sind nicht nur notwendig als Grundlage für - vielfach geforderte - kommunikationspolitische Maßnahmen im Hinblick auf die Pressekonzentration, sondern vor allem auch angesichts der Entwicklung der Neuen Medien, die das Kommunikationssystem in der Bundesrepublik Deutschland in absehbarer Zukunft

1) Franz Ronneberger / Dieter Wolz, Lokale Presse und Herrschaft in der Ortsgemeinde, in: Publizistik, Heft 19, 1974, S. 3

2) Ulrich Saxer, a.a.O., S. 379

einem tiefgreifenden Wandlungsprozeß unterziehen können. "Das Kabinett wiederholt die ... Feststellung, daß die politischen Entscheidungen über den Ausbau des technischen Kommunikationssystems von tragender Bedeutung für die Weiterentwicklung der Demokratie sein werden".¹ Noch stehen politische Rahmenbedingungen aus, werden aber vielfach kontrovers, d.h. interessengebunden diskutiert.²

Betroffen von der Entwicklung ist vor allem wieder die lokale Ebene und damit auch die Lokalpresse.³ Vergleicht man diese Entwicklung mit der Pressekonzentration und der Demokratisierungskampagne, so läßt sich unschwer feststellen, daß die Neuen Medien die bisher größte Herausforderung gegenüber der Lokalpresse bedeuten:

- Die Pressekonzentration hat in erster Linie wirtschaftliche und strukturelle Veränderungen im Sinne einer Einschränkung der äußeren publizistischen Vielfalt mit sich gebracht.

1) "Medienpolitischer Beschluß des Bundeskabinetts" vom 26. September 1979, in: Journalist, Heft 11, 1979, S. 11

2) vgl. u.a.: "Kabelfernsehen - neues Medium, alte Probleme. Stellungnahmen der an dem neuen Medium interessierten Parteien, Institutionen und Unternehmen, in: Journalist, Heft 5, 1976, S. 25 - 40; Themenausgabe "Kommunikation und Technik" der Zeitschrift DAS PARLAMENT, 30. Jg., Nr. 35, 30. August 1980

3) Zu erwähnen sind bei dieser Aufstellung auch die - weiter unten noch zu behandelnden - Regionalisierungspläne des Rundfunks als mögliche Konkurrenz der Lokalpresse. Hinter den damit verbundenen Stichworten wie "Nahwelt", "regionales Fenster" oder "Dezentralisierung" verbirgt sich allerdings "bislang weniger ein ausformuliertes programmpolitisches Konzept, sondern eher ein recht allgemeines Postulat ...". Will Teichert, Regionalisierung im Rundfunk. Erwartungen und Defizite, in: Michael Wolf Thomas (Hrsg.), Die lokale Betäubung oder der Bürger und seine Medien, Berlin/Bonn 1981, S. 11

- Die Demokratiediskussion hat in erster Linie Defizite in der Berichterstattung kritisiert, politische Veränderungen in diesem Bereich jedoch mehr gefordert denn bisher tatsächlich bewirkt. Die zahlreichen Bürger-, Partei- und Stadtteilzeitungen (auch: sublokale Medien), die im Zuge dieser Entwicklung entstanden sind und als Ausdruck von Unzufriedenheit interpretiert werden können,¹ sind zwar oft eine inhaltliche Herausforderung an die Lokalpresse, bedeuten jedoch allein schon aufgrund ihrer geringen Auflage noch keine ernsthafte Konkurrenz.

- Im Gegensatz dazu die Neuen Medien: "Der erhebliche Vorteil, den die Tageszeitung auf diesem Feld derzeit besitzt, läßt sich durch eine Erweiterung des Informationsangebots mit den Möglichkeiten der neuen Medien wenn nicht einholen, so doch erheblich verkürzen".² Während die Möglichkeit zusätzlicher Programme und Informationsangebote auf überregionaler Ebene vielfach mit Skepsis und Befürchtungen begleitet wird hinsichtlich einer weiteren Informationsüberflutung und -verflachung, wird sie auf regionaler und vor allem auf lokaler Ebene dagegen überwiegend be-

1) vgl. u.a. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Bericht über die Lage von Presse und Rundfunk in der Bundesrepublik Deutschland (1978), Bonn 1978 (im folgenden Medienbericht 1978), v.a. S. 23 ff.; Petra E. Dorsch, Zur Lage der lokalen Pressemedien unterhalb der traditionellen Lokalzeitung, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Kommunikationspolitische und kommunikationswissenschaftliche Forschungsprojekte der Bundesregierung (1974 - 1978). Eine Übersicht über wichtige Ergebnisse, Bonn 1978, S. 167 ff.; Otfried Jarren, Statt weniger Großer - viele Kleine? Funktionswandel der Presse, in: Michael Wolf Thomas (Hrsg.), a.a.O., S. 63 ff.; auch die durch neue Vervielfältigungstechniken gesunkenen Produktionskosten haben diese Entwicklung gefördert.

2) "Neue Medien dürfen nicht Tageszeitungen gefährden. RWJV warnte bei Anhörung im Landtag vor neuen Monopolen", in: RWJV-Journal, Heft 1, 1980, S. 36

grüßt zwecks Wiederherstellung des publizistischen Wettbewerbs. Auch hier werden an das Kriterium der äußeren Vielfalt hohe Erwartungen geknüpft. So sollen z.B. nach den Vorstellungen des Bundeskabinetts die neuen Medien "die aktive Beteiligung des Bürgers am Informationsprozeß erhöhen sowie seine Urteilsfähigkeit und soziale Entfaltungsmöglichkeit stärken".¹

Doch bedeutet ein quantitativer Ausbau des Kommunikationssystems nicht automatisch eine qualitative Veränderung des Inhalts (s.o.). Nicht zuletzt geleitet von der Überlegung, daß nicht alles, was technisch möglich ist, gleichzeitig auch gesellschaftlich wünschenswert oder gar notwendig sein muß, hat das Bundeskabinett eine Denkpause eingelegt: Mit Beschluß vom 29. September 1979 wurde die Entscheidung über die Einrichtung Neuer Medien zugunsten weiterer Diskussionen zurückgestellt. "Diese Entscheidungen müssen .. mit großer Sorgfalt vorbereitet werden. Dies setzt allgemeine Kenntnis der Probleme und einen breiten Dialog zwischen den politisch Verantwortlichen und den Bürgern voraus".²

Zur Zeit sind in der kommunikationspolitischen und -wissenschaftlichen Diskussion noch viele Fragen offen, angefangen von der Frage nach Chancen und Gefahren der Neuen Medien, über Fragen der Zuordnung, Organisation und Finanzierung

1) "Medienpolitischer Beschluß des Bundeskabinetts 1979", a.a.O., S. 11

2) ebd.; dieser Beschluß wurde zumindest teilweise revidiert durch den Beschluß der Bundesregierung vom 8. April 1981 zum Ausbau des Fernmeldenetzes und zum Aufbau eines integrierten Breitband-Glasfaserfernmeldesetzes für Zwecke der geschäftlichen und der Individualkommunikation. Damit sind zumindest die technischen Weichen gestellt. vgl. "Medienpolitische Entschlüsse der Bundesregierung", in: Media Perspektiven, Heft 6, 1981, S. 444 f.

bis hin zu der Kenntnis über die Bedürfnisse der Rezipienten. Antworten werden - zumindest zum Teil - erhofft von den Kabel-Pilot-Projekten in Berlin, Dortmund, Mannheim/Ludwigshafen und München, die auf Vorschlag der KtK-Kommission eingerichtet und wissenschaftlich begleitet werden sollen.¹ "Zu klären wäre etwa in den beabsichtigten Kabel-Pilotprojekten, welche neue Formen lokaler Kommunikation sinnvoll sind, wie Zuschauer stärker in die Programmgestaltung einbezogen werden können und welche neuen journalistischen Formen der Vermittlung denkbar sind. Zu prüfen wäre ebenfalls, wo es Defizite in der jeweiligen Publizistik gibt und was dagegen unternommen werden kann. Zu untersuchen wären auch die möglichen komplementären Funktionen von Print- und elektronischen Medien".²

1.2. FRAGESTELLUNG

Angesichts der vollentbrannten kommunikationspolitischen Diskussion über die Neuen Medien ist die Lokalpresse in den letzten Jahren ein wenig ins Hintertreffen geraten. Zu Unrecht, da zum einen die Pressekonzentration ein hohes Niveau erreicht hat und die Unzufriedenheit mit der lokalen Berichterstattung sich u.a. in einer

1) vgl. Bundesministerium für das Post- und Fernmeldewesen (Hrsg.), Telekommunikationsbericht der Kommission für den Ausbau des technischen Kommunikationssystems, 9 Bände, Bonn 1976; aufgrund von Schwierigkeiten bei der Finanzierung und Organisation sind bisher zum Teil erhebliche Verzögerungen bei der Einrichtung sowie Einschränkungen hinsichtlich der Größenordnung dieser Projekte eingetreten.

2) Hendrik Schmidt, Halbzeit in der Medienpolitik, in: Journalist, Heft 11, 1979, S. 12

weiter wachsenden Anzahl sublokaler Medien zeigt; zum anderen, da Kenntnisse über die Leistungsanforderungen, Möglichkeiten und Grenzen der Lokalpresse wichtige Hinweise auch für kommunikationspolitische Entscheidungen im Hinblick auf die Einrichtung und Organisation Neuer Medien liefern könnten.

Zusammengefaßt sind diese Kenntnisse notwendig im Hinblick auf die - inhaltliche, organisatorische und strukturelle - Veränderungen implizierende

- Kritik an der durch die Pressekonzentration geprägten lokalen Kommunikationsstruktur
- Kritik an der lokalen Berichterstattung
- Möglichkeit der Einrichtung Neuer Medien.

Die Frage nach den Funktionen der Lokalpresse - sowohl der normativen Aufgaben als auch der tatsächlichen Leistungen - soll im Rahmen der vorliegenden Arbeit den Ausgangspunkt für eine Ausweitung und Vertiefung der Problemperspektive über den Stand der Einzelfallforschung hinaus bilden. Notwendig dazu ist die Entwicklung eines theoretischen Bezugsrahmens, der im folgenden entwickelt werden soll.

1.3. ZUM THEORETISCHEN BEZUGSRAHMEN

1.3.1. FUNKTIONALE ANSÄTZE ZUR DEFINITION VON AUFGABEN UND LEISTUNGEN DER MASSEN MEDIEN

Die Funktionen der Massenmedien in der Demokratie werden im allgemeinen mit Begriffen umschrieben, wie Information, Kritik und Kontrolle, Meinungsbildung, Sozialisation, Artikulation der öffentlichen Meinung, Herstellung von Öffentlichkeit.

Diese Begriffe sind allerdings vielfach mit unterschiedlichen Inhalten gefüllt. "Eine Analyse der Ansätze zur Definition von Leistungen der Massenkommunikation wird immer zum Ergebnis kommen, daß von unterschiedlichen wissenschaftstheoretischen Standpunkten aus und aus wechselnden Problemzusammenhängen heraus Funktionen der Massenmedien formuliert werden".¹

In Anlehnung an Stuiber lassen sich die folgenden vier Ansätze zur Bestimmung von Funktionen der Massenmedien unterscheiden:²

- Funktionen "als demokratische Aufgaben"
- Funktionen "als gesellschaftliche Erfordernisse"
- Funktionen "im Sinne funktional-strukturellen Systemdenkens"
- Funktionen "im Sinne einer kritischen Medientheorie".

Anhand dieser Einteilung soll im folgenden eine Übersicht gegeben werden, die bei weitem nicht den Anspruch der Vollständigkeit erhebt. Vielmehr sind Skizze und Schaubilder zu verstehen als Argumentationshilfe für die Entwicklung einer funktionalen Konzeption im Rahmen der vorliegenden Studie. Bei dem grob geknüpften Netz müssen zwangsläufig Differenzierungen durchfallen. Die einzelnen wissenschaftlichen Positionen können lediglich schlagwortartig skizziert werden.³

1) Heinz-Werner Stuiber, Zu den Funktionen der Massenkommunikation: Politische und soziale Orientierung als Grunddimension massenkommunikativer Leistungen, in: Politik und Kommunikation, hrsg. von Manfred Rühl, Jürgen Walchshöfer, Nürnberg 1978, S. 211/12.

2) vgl. ebd. S. 212 ff.

3) Bei der Entwicklung der Matrix, v.a. im Hinblick auf die Zuordnung wissenschaftlicher Positionen, wird zurückgegriffen auf: Carl Böhrer, Werner Jann, Marie Therese Junkers, Eva Kronenwett, Innenpolitik und politische Theorie. Ein Studienbuch. Opladen 1979

1.3.1.1. FUNKTIONEN ALS "DEMOKRATISCHE AUFGABEN"

Bei diesem Ansatz werden Funktionen vornehmlich abgeleitet aus dem Wesen der freiheitlichen Demokratie und vor dem Hintergrund verfassungsrechtlicher Leitlinien. "Soll der Bürger politische Entscheidungen treffen, muß er umfassend informiert sein, aber auch die Meinungen kennen, die sich andere gebildet haben. Die Presse hält die Diskussion in Gang; sie beschafft die Informationen, nimmt selbst dazu Stellung und wirkt damit als orientierende Kraft in der öffentlichen Auseinandersetzung. In ihr artikuliert sich die öffentliche Meinung; die Argumente klären sich in Rede und Gegenrede, gewinnen deutliche Konturen und erleichtern so dem Bürger Urteil und Entscheidung. In der repräsentativen Demokratie steht die Presse zugleich als ständiges Verbindungs- und Kontrollorgan zwischen dem Volk und seinen gewählten Vertretern in Parlament und Regierung".¹

Löffler entwickelt in seinem Presserechts-Kommentar auf dieser Grundlage die folgenden Funktionen:² Information im Sinne der freien, ungehinderten und umfassenden Übermittlung; Kritik und Kontrolle im Sinne eines "öffentlichen Wächters" bzw. einer "vierten Gewalt"³; Mitwirkung bei der Meinungsbildung im Sinne eines Sprachrohrs zur Artikulation der öffentlichen Meinung sowie im Sinne eines Motors der öffentlichen Meinung (einschließlich der Unterhaltung); Bildung im Sinne staats-

1) BVerfG, Band 20, S. 174 (Hervorhebungen M.B.)

2) Martin Löffler, Presserecht I, 2. Auflage 1968, Rdn. 25 - 27.

3) Auf das Thema der Presse als "Vierte Gewalt" wird weiter unten noch eingegangen, S. 235 ff.

bürgerlicher Erziehung; Anwaltschaft im Sinne der Verteidigung aller Grundrechte.

Es handelt sich bei diesen Funktionen um allgemeine Aufgabenzuweisungen in Form von normativ-demokratischen Ansprüchen, die differieren können im Hinblick auf das jeweilige Demokratie-Verständnis und die Bewertung des politischen Systems. Wenn ersterem kein konkretes Demokratie-Konzept zugrundeliegt und es letzterem oft an Systematik und Komplexität mangelt, ist der Vorwurf der Beliebigkeit und mangelnder Operationalisierbarkeit in diesen Fällen nicht von der Hand zu weisen.

Bei den in der Matrix festgehaltenen Beispielen lassen sich in der Ableitung von Funktionen zwei Richtungen unterscheiden: entweder werden die normativen Ansprüche eingepaßt in ein eher formales Demokratieschema oder sie gelten als Zielwert im Hinblick auf das gesellschaftliche Umfeld, bzw. Ausschnitte davon. (vgl. Schaubild 1)

1.3.1.2. FUNKTIONEN "ALS GESELLSCHAFTLICHE ERFORDERNISSE"

Ein anderer Standpunkt ist es, abgehoben von einer verfassungsrechtlichen Fixierung der Massenmedien, Funktionen als gesellschaftliche Erfordernisse zu umschreiben. Im Hintergrund dieser funktionalen Konzeption steht die strukturell-funktionale Theorie Parsons.¹ Stark vereinfacht

1) Es muß ausdrücklich betont werden, daß die folgenden Ausführungen bei weitem nicht den Überlegungen Parsons gerecht werden können, vielmehr lediglich Akzente setzen sollen im Hinblick auf mögliche Implikationen des strukturell-funktionalen Ansatzes. vgl. ausführlich: Talcott Parsons, *Societies*, Englewood Cliffs 1966; ders., *The Social System*, Glencoe 1951; ders., *Das System moderner Gesellschaften*, München 1972

ist nach Parsons ein System gekennzeichnet durch institutionalisierte - auf Normen und Werte beruhende - und relativ stabile Handlungsweisen, d.h. durch eine Struktur, durch die sich das System nach außen abgrenzt und zu deren Erhalt und Stabilität es nach innen tendiert. Übertragen auf das Konzept einer modernen Gesellschaft ist diese nach Parsons zu verstehen als ein komplexes soziales Handlungssystem, bestehend aus verschiedenen interdependenten und für das Gesamtsystem funktionalen Subsystemen. Funktionen sind in diesem Konzept zu verstehen als Folgen bestimmter Handlungsmuster, d.h. Strukturen eines Systems.

Als wichtigstes Problem der Interaktion eines Handlungssystems versteht die strukturell-funktionale Theorie die Erhaltung der Stabilität des Systems. Diese "selfmaintenance" ist gleichzusetzen mit einer Gleichgewicht garantierenden Selbstregulierung des sozialen Systems, mit dem ein Zustand erreicht werden soll, in dem Konsens herrscht zwischen den funktionalen Erfordernissen des Systems (d.h. Stabilität) und den Bedürfnis- und Motivationsstrukturen der Bevölkerung. Diese auf die Erhaltung des Systems zielende Konzeption ordnet den Strukturbegriff dem Funktionsbegriff vor, d.h. sie fragt nach den Strukturen des Systems und dann nach den Funktionen, die notwendig sind, um das System zu erhalten. Damit nimmt sie einen weitgehend statischen Charakter ein, wobei Konflikte und Änderungen als Störungen angesehen werden.¹

Übertragen auf die Umschreibung von Massenkommunikation als gesellschaftliches Erfordernis ist

1) vgl. demgegenüber Rolf Dahrendorf, Zu einer Theorie des sozialen Konflikts, in: Wolfgang Zapf (Hrsg.), Theorien des sozialen Wandels, Köln/Berlin 1968, S. 108 ff.

zunächst allgemein der Prozeß der Kommunikation als ein System interdependenter Sozialbeziehungen, seine Institutionen - d.h. die Massenmedien - als ein in das System einer hochkomplexen Industriegesellschaft demokratischer Prägung eingebundenes Teilsystem zu verstehen. Dieses Teilsystem muß auf sein inneres Gefüge und seine Beziehungen zu den anderen gesellschaftlichen Teilbereichen beobachtet werden.¹

Als erster Ansatzpunkt für ein funktionalistisches Modell kann vor diesem Hintergrund die bekannte Lasswell-Formel "Who says what in which channel to whom with what effect?"² verstanden werden. Als einer der ersten hat Lasswell vor diesem Hintergrund funktionale Betrachtungen massenkommunikativer Aktionen entwickelt:

- "(1) the surveillance of the environment;
- (2) the correlation of the parts of society in responding to the environment;
- (3) the transmission of the social heritage from one generation to the next".³

Merton und Lazarsfeld schlagen die drei folgenden Funktionen vor:⁴

1. "status conferral", darunter wird verstanden, daß durch die Berichterstattung einzelnen -

1) vgl. dazu u.a.: Stichwort "Kommunikationsprozeß" in: Elisabeth Noelle-Neumann / Winfried Schulz (Hrsg.), Publizistik, Fischer-Lexikon, Frankfurt/M. 1971, S. 89 ff.; Melvin de Fleur, Theories of Mass Communications, New York 1966; John W. Riley jr. / Matilda W. Riley, Mass Communication and the Social System, in: Robert K. Merton / Leonhard Broom / Leonhard S. Cottrell jr. (eds.), Sociology today. Problems and Prospects, New York 1959; Henk Prakke u.a., Kommunikation der Gesellschaft, Münster 1968

2) Harold D. Lasswell, The structure and function of Communication in Society, in: Wilbur Schramm (ed.), Mass Communications, University of Illinois Press, Urbana 1960, S. 117

3) ebd. S. 118

4) Paul F. Lazarsfeld / Robert K. Merton, Mass Communication. Popular Taste and Organized Social Action, in: Schramm, a.a.O., S. 497 ff.

- z.B. Politikern oder Gruppen, eine Prestige-
anhebung und/oder Legitimation zukommen kann;
2. unter "ethicizing" wird die Stärkung sozialer
Normen verstanden, und
 3. unter "narcotization" sammeln die Autoren
verschiedene Dysfunktionen, wie z.B. die Mög-
lichkeit, durch Art und Fülle der Berichter-
stattung Ängste, Privatisierungstendenzen
oder Apathie hervorzurufen.

Der Vorteil der struktur-funktionalistischen
Denkweise liegt in der Möglichkeit der differen-
zierten Erfassung der Umwelt. Gleichzeitig be-
steht jedoch die Schwierigkeit - wie bei allen
komplexen Modellen - der inhaltlichen Ausgestal-
tung, d.h. der Analyse gesellschaftlicher System-
verflechtungen und hier vor allem der Konkreti-
sierung funktionaler Zusammenhänge.

Problematisch ist auch die auf Systemerhaltung
zielende Konzeption des Strukturfunktionalismus,
die - unbesehen übernommen - sich dem Vorwurf
ideologischer Implikationen aussetzt. Ronneberger
z.B. schließt zwar nicht die Möglichkeit aus,
daß politisches und massenkommunikatives System
gestaltend und verändernd auf die sozialen
Strukturen einwirken könnten, jedoch: "wir hüten
uns freilich vor einer Entscheidung darüber,
in welche Richtung diese Einwirkungen erfolgen
sollte".¹ Ohne an dieser Stelle auf die Diskussion
um die faktischen Beziehungen zwischen Politik,
d.h. politischer Praxis, und Wissenschaft ein-
zugehen², bleibt zumindest anzumerken, daß die
einem wissenschaftlichen Ansatz immanenten Nor-

1) Franz Ronneberger, Leistungen und Fehlleistungen der
Massenkommunikation, in: Publizistik, Heft 18, 1973,
S. 213

2) vgl. u.a., Jürgen Habermas, Theorie und Praxis. Sozial-
philosophische Studien, Neuwied 1967 (2); Klaus Lompe,
Wissenschaftliche Beratung der Politik. Ein Beitrag
zur Theorie anwendender Sozialwissenschaft, Göttingen
1966

men politische Entscheidungen vorstrukturieren können. (vgl. Schaubild 2)

1.3.1.3. FUNKTIONEN "IM SINNE FUNKTIONAL-STRUKTURELLEN SYSTEMDENKENS"

Aus der Umkehrung der Relation von Struktur und Funktion ergibt sich die Möglichkeit, die Strukturen eines Systems zu problematisieren. Es werden keine festen Strukturen vorausgesetzt, vielmehr sind diese Gegenstand der Analyse. Im Vordergrund steht die Frage nach den Funktionen von Systemstrukturen, wobei eine Funktion auch von verschiedenen Strukturelementen wahrgenommen werden kann. D.h. Funktionen werden nicht einseitig kausal im Sinne der Bestandserhaltung, sondern äquivalent im Sinne von alternativen Problemlösungen verstanden. Diese vornehmlich von Luhmann¹ entwickelte dynamische Denkweise ist als eine Antwort zu verstehen auf die Komplexität der Welt, d.h. einer nicht zu erfassenden Vielseitigkeit von aktualisierbaren Möglichkeiten des Erlebens und Handelns, die nur durch Reduktion von Komplexität im Sinne der Selektion bewältigt werden kann. Diese Selektion muß jedoch Alternativen offenlassen, um auf veränderte Situationen reagieren zu können. Mit Hilfe dieser latenten potentiellen Funktionalität soll die Komplexität eines Systems nicht nur erhalten, sondern noch gesteigert werden, da auch andere Reduktionen möglich bleiben.

1) vgl. u.a. Niklas Luhmann, Soziologische Aufklärung, Aufsätze zur Theorie sozialer Systeme, Band 1, 4. Auflage, Opladen 1974; ders. / Jürgen Habermas, Theorie der Gesellschaft oder Sozialtechnologie, Frankfurt/M. 1971

Durch funktionale Spezifizierung und strukturelle Ausdifferenzierung entstehen spezialisierte Sozialsysteme. Je höher jeweils ihre Eigenkomplexität, desto höher die jeweiligen Handlungsalternativen und desto größer auch die Fähigkeit eines Sozialsystems, auf den sozialen Wandel in der Gesellschaft einzugehen.¹ Luhmann hat mit Hilfe dieses - nur grob skizzierten - Ansatzes den Versuch einer Neuformulierung des Begriffs der "öffentlichen Meinung" als "Selektionshilfe"² unternommen. D.h. komplexer werdende gesellschaftliche Umstände können nur in komplexer werdenden Kommunikationsprozessen bearbeitet werden. Differenzierung von Themen und Meinungen ist notwendig zur Steigerung dieses Potentials. Der öffentlichen Meinung kommt in diesem Zusammenhang die Funktion der Themenstrukturierung des politischen Kommunikationsprozesses zu. Das Problem, das sich stellt, ist "die Anpassung der Themenstruktur des politischen Kommunikationsprozesses an den jeweiligen Entscheidungsbedarf der Gesellschaft und ihres politischen Systems".³ Die Komplexität des politischen Systems hängt entsprechend mit seiner Themenkapazität zusammen.

Der hohe Abstraktionsgrad der funktional-strukturellen Denkweise Luhmanns steht einer weiteren konkreten - d.h. auch in Verbindung zur Empirie gebrachten - funktionalen Bestimmung von Massenmedien in der Gesellschaft entgegen. Da Funktio-

1) Auf die Problematik der Grenzziehung und die Frage der Autonomie kann an dieser Stelle nicht eingegangen werden. Siehe dazu weiter unten.

2) Niklas Luhmann, Öffentliche Meinung, in: ders., Politische Planung, Aufsätze zur Soziologie von Politik und Verwaltung, Opladen 1971, S. 9 ff.

3) ebd. S. 15

nen Beziehungen kennzeichnen, stellt sich an diesem Punkt die Frage nach dem Bezugspunkt. Wenn Luhmann als Bezugsproblem die "Kontingenz im Sinne eines 'Auch anders möglich Seins'"¹ und die Notwendigkeit einer sinnhaften Reduktion der Weltkomplexität sieht, bleibt die Frage nach den Voraussetzungen und Zielen einer Reduktion und damit auch die Frage nach dem Sinn offen. Dies gilt auch für Luhmanns Forderung nach "sinnhaft kommunizierenden Systemen" im Rahmen seiner Neudefinition der öffentlichen Meinung.² Denn Sinn ist immer mit Intentionen verbunden, d.h. die Wahl des Bezugsproblems abhängig von dem Werthorizont des jeweiligen Forschers.³ Der Rückzug auf die Sinnperspektive vor dem Hintergrund eines potentiellen Wertpluralismus zieht nicht nur den Vorwurf des Opportunismus⁴, sondern auch den Verdacht ideologischer Implikationen auf sich.

Gleichzeitig liegt in der Annahme der Kontingenz der große Vorteil dieser funktionalen Konzeption. Sie bietet die Möglichkeit der Problematisierung von Funktionen und Strukturen als veränderbar an. Damit ist grundsätzlich der Weg frei für verschiedene wissenschaftliche Positionen; d.h. der funktional-strukturelle Ansatz beinhaltet die Möglichkeit, über den Weg als "Systemzielmodell"⁵

1) ebd. S. 13

2) ebd. S. 15

3) vgl. Jürgen Habermas, Theorie der Gesellschaft oder Sozialtechnologie? Eine Auseinandersetzung mit Niklas Luhmann, in: dies., a.a.O., S. 142 ff.; hinsichtlich des "Sinn"-Maßstabs vgl. auch Dieter Senghaas, Sozialkybernetik und Herrschaft, in: Robert H. Schmidt, Methoden der Politologie, Darmstadt 1967, S. 554 ff.

4) vgl. auch Klaus von Beyme, Die politischen Theorien der Gegenwart, 4. überarbeitete und ergänzte Neuauflage, München 1980, S. 114

5) vgl. Frieder Nachold, Die systemtheoretische Analyse demokratischer Systeme, in: Politische Vierteljahrszeitschrift, Sonderheft 2: "Probleme der Demokratie heute", 1983, S. 143 ff.

ein konkretes Bezugsproblem zu strukturieren, zu analysieren und in Richtung auf ein gegebenes Ziel zu bewältigen.

1.3.1.4. FUNKTIONEN "IM SINNE EINER KRITISCHEN MEDIENTHEORIE"

Ausgehend von der Kritik an der nach kapitalistischen Interessen organisierten Öffentlichkeit¹ und - in diesem Zusammenhang - der privatwirtschaftlichen Organisation der Presse gilt als grundlegende Funktion dieser Presse aus der Sicht der Vertreter einer "kritischen Medientheorie" die Reproduktion und damit die Legitimation bestehender Herrschaftsverhältnisse im Sinne einer kapitalistischen Klassengesellschaft. Obwohl in der allgemeinen Orientierung einig, gibt es im Rahmen dieser wissenschaftlichen Position keine einheitliche funktionale Konzeption. Vielmehr werden aus der zentralen Funktion der Reproduktion des Status quo je nach Ansatz Einzel-funktionen abgeleitet bzw. Leistungen der Massenmedien kritisch beschrieben. (vgl. Schaubild 3)

1) vgl. u.a. Oskar Negt / Alexander Kluge, Öffentlichkeit und Erfahrung. Zur Organisationsanalyse proletarischer Öffentlichkeit, Frankfurt/M. 1972

Wissenschaftlicher Ansatz	FUNKTIONEN "ALS DEMOKRATISCHE AUFGABE"	
Autoren	Wildenmann/Kaltefleiter ¹	Glötz/Langenbacher ¹
Erkenntnisinteresse	Rolle der Massenmedien innerhalb der Demokratie als parlamentarischem Repräsentationssystem	Rolle der Massenmedien in der Bundesrepublik als 1) entwickelter Industriegesellschaft, 2) Repräsentativdemokratie, 3) Sozialstaat
Vorgehensweise/Methode	normativ abgeleitet aus dem Wesen der freiheitlichen Demokratie und verfassungsrechtlicher Leitsätze	normativ abgeleitet aus dem Wesen der freiheitlichen Demokratie und verfassungsrechtlicher Leitsätze
Prämissen	Einhalten der demokratischen Spielregeln. "Demokratie kann auch bei einem niedrigen Informationsgrad funktionieren" ²	"Herstellung bestmöglicher Überschaubarkeit" ² als Voraussetzung der Teilhabe aller Bürger am politischen Willensbildungsprozeß
Funktionen	Informationsfunktion: zum einen verstanden als Übermittlung von Berichten im Sinne der Tatsachenberichterstattung, zum anderen von Kommentaren im Sinne der Berichterstattung über Stellungnahmen der Regierenden oder anderer Gruppen. Notwendige Voraussetzung: Vollständigkeit, Objektivität, Verständlichkeit³ Artikulierfunktion: Ausgehend von dem Verständnis, daß in einer Demokratie die Macht der Regierenden auf der Zustimmung der Regierten beruht, haben die Massenmedien die Aufgabe, "die Vielfaltigkeit des Volkswillens zu artikulieren und den politisch Verantwortlichen nahezubringen".⁴ Kritikfunktion: Die Autoren unterscheiden zwischen SACHKRITIK, d.h. Kritik, die sich auf Sach- und Personalfragen bezieht, und STILKRITIK, d.h. Kritik, die sich auf die Spielregeln demokratischer Regierungsweise bezieht. Eng verknüpft mit der Stilkritik sehen die Autoren eine "Lehrfunktion der Massenmedien"⁵, die einen wesentlichen Beitrag zur politischen Kultur eines Landes leisten könnten.	Informationsfunktion (wie Wildenmann/Kaltefleiter) Artikulierfunktion " Kritikfunktion: im Sinne der Vermittlung von Kritik aus allen Gesprächskreisen der Gesellschaft, nicht jedoch als Vertretung des Standpunktes von Journalisten und Verlegern. "Kritik" wird in der Demokratie vom Souverän, der demokratischen Gesellschaft selbst besorgt - unter Mithilfe, Anregung des Journalismus".³ Aus dieser Überlegung heraus fordern die Autoren eine Umorientierung des journalistischen Ethos vom Ideal des "Erziehers" auf das des Gesprächsanwalts und Vermittlers.⁴
Grobe Zuordnung wissenschaftlicher Positionen	beschreibend-rechtfertigend/bewahrende Konzeption Politische Bedingungen der Funktionsfähigkeit der Massenmedien: "1. Sie müssen so organisiert und strukturiert sein, daß eine Vielfalt der Berichterstattung und Kommentierung möglich ist; 2. die von ihnen artikulierte Vielfalt muß im Prozeß der Meinungs- und Willensbildung wirksam werden können".⁶ Die Autoren kommen zu dem Schluß, daß "die Massenmedien (...) bei aller Kritik im Detail weitgehend so gestaltet (sind), daß sie 'unabhängig' in ihrer Art an der Willensbildung beteiligt werden können" und "eine gewisse Vielfalt der Informationsquellen und der Meinungsbildung"⁷ besteht.	beschreibend-kritisch/verbessernde Konzeption An verschiedenen Beispielen der Konfrontation ihrer Prämissen mit der Wirklichkeit zeigen die Autoren Defizite auf. Sie verstehen ihre Kritik - vor allem an der privatwirtschaftlichen Organisation der Presse - als "immanent"⁵. Neben der Forderung nach einer inneren Medienvielfalt leiten sie aus ihrer Kritik einige Reformvorschläge ab, die in einem "Entwurf eines Gesetzes gegen den Mißbrauch der Pressefreiheit (Pressefreiheitsgesetz)"⁶ münden.
Anmerkungen	1) Rudolf Wildenmann / Werner Kaltefleiter, Funktionen der Massenmedien, Frankfurt/M., Bonn 1965 2) ebd. S. 32 3) vgl. ebd. S. 16 ff. 4) ebd. S. 29 5) vgl. ebd. S. 32 6) ebd. S. 44 7) ebd. S. 78	1) Peter Glötz / Wolfgang R. Langenbacher, Der mißachtete Leser. Zur Kritik der deutschen Presse, Köln/Berlin 1969 2) ebd. S. 26 3) ebd. S. 30 4) vgl. ebd. S. 35 5) vgl. ebd. S. 11 6) vgl. ebd. S. 185 ff.

Wissenschaftlicher Ansatz	FUNKTIONEN "ALS GESELLSCHAFTLICHE ERFORDERNISSE"																	
Autoren	Wright ¹	Ronneberger ¹																
Erkenntnisinteresse	Rolle der Massenmedien als ein in das System einer hochkomplexen Industriegesellschaft demokratischer Prägung eingebundenes Teilsystem																	
Vorgehensweise/Methode	Funktionen abgeleitet "aus der Analyse des tatsächlich vorfindbaren Handelns der am Prozeß der Massenkommunikation Beteiligten" ² im Sinne der strukturell-funktionalen Theorie Parsons																	
Themen	"Not all effects of mass communication are german to functional analysis, only those which are relevant and important if the system under analysis is to continue to operate normally" ³ .	Das Verhalten des Massenkommunikationssystems muß jeweils mit der Gesellschafts- und Staatsordnung übereinstimmen, andernfalls sind Fehlleistungen die Folge. ²																
Funktionen	Wright hat die Lasswellschen Funktionen mit "surveillance", "correlation", "cultural transmission" modifiziert und diesen eine vierte Funktion "entertainment" hinzugefügt. In Anlehnung an Mertons funktionale Analyse⁴ hat er außerdem die Unterscheidung von manifesten und latenten Funktionen übernommen und - wie bei Lazarsfeld/Merton - auch den Gedanken der Dysfunktionen auf seine Systematik übertragen. Diese lautet bezogen auf verschiedene Teilsysteme der Gesellschaft:⁵ <table><tr><td>(1) manifest</td><td>(3) functions</td></tr><tr><td>What are the</td><td>and</td></tr><tr><td>(2) latent</td><td>(4) dysfunctions</td></tr><tr><td></td><td>of mass communicated</td></tr><tr><td>(5) surveillance (news)</td><td>for the (9) society</td></tr><tr><td>(6) correlation (editorial activity)</td><td>(10) subgroup</td></tr><tr><td>(7) cultural transmission</td><td>(11) individual</td></tr><tr><td>(8) entertainment</td><td>(12) cultural systems?</td></tr></table>	(1) manifest	(3) functions	What are the	and	(2) latent	(4) dysfunctions		of mass communicated	(5) surveillance (news)	for the (9) society	(6) correlation (editorial activity)	(10) subgroup	(7) cultural transmission	(11) individual	(8) entertainment	(12) cultural systems?	Herstellung von Öffentlichkeit im Sinne eines technischen Produktionsvorgangs. Ohne diesen wäre "der moderne demokratische Rechtsstaat mit seinen pluralistischen Machttrivialitäten nicht funktionsfähig".³ Ronneberger formuliert Mindestanforderungen an diese hergestellte Öffentlichkeit im Sinne des Öffentlichmachens der Absichten, Ziele und Handlungen der am politischen Leben Beteiligten.⁴ Die politische Sozialisationsfunktion versteht Ronneberger als Integrationsfaktor im Sinne der Vermittlung einheitlicher Geschmacks- und konventioneller Verhaltensnormen. Dieser Integrationsfaktor gewinnt angesichts der Unübersichtlichkeit hochkomplexer Gesellschaften zunehmend an Bedeutung.⁵ Die politische Kontrollfunktion beschränkt sich nach Ronneberger angesichts mangelnder Sanktionsmöglichkeiten auf die Form der Kritik. Diese entspringe nicht mehr einem Gegnerschaftsverhältnis, sondern sei zu verstehen als eine Art Selbstkontrolle des pluralistischen Gesellschaftssystems im Sinne einer Systemimmanenz.⁶ Unter der Bildungs- und Erziehungsfunktion versteht Ronneberger die Herausbildung und Aktivierung von Staatsbürgern. Dabei ist die Bildung nicht am humanistischen Ideal orientiert, sondern an der Fähigkeit, "Informationen aufzunehmen und zusammenhängend zu verstehen".⁷
(1) manifest	(3) functions																	
What are the	and																	
(2) latent	(4) dysfunctions																	
	of mass communicated																	
(5) surveillance (news)	for the (9) society																	
(6) correlation (editorial activity)	(10) subgroup																	
(7) cultural transmission	(11) individual																	
(8) entertainment	(12) cultural systems?																	
Wie Zuordnung der wissenschaftlichen Position	beschreibend-rechtfertigend/bewahrende Konzeption "... that many of the functions of one mass-communicated activity can be interpreted as social mechanisms for minimizing or counteracting the dysfunctions produced by another activity in order to keep the system from breaking down".⁶	beschreibend-rechtfertigend/bewahrende Konzeption "Als Hypothese mag gelten, daß die Verständigung zwischen politischem System und Massenkommunikationssystem um so besser ist, je enger sich beide auf die tatsächlichen Strukturen der Gesellschaft beziehen und sich deren Wandlungen anpassen".⁸																
Quellen	1) Charles B. Wright, Functional Analysis and Mass Communication, in: People, Society and Mass Communications, ed. by Lewis A. Dexter / David M. White, London/New York 1964 2) Ronneberger, Die politischen Funktionen ... a.a.O., S. 198 3) Wright, a.a.O., S. 104 4) vgl. Robert K. Merton, Funktionale Analyse Wege zur Koordination der Funktionalen Analyse in der Soziologie, in: Heinz Hartmann (Hrsg.), Moderne amerikanische Theorie, Stuttgart 1967, S. 119 ff. 5) vgl. Wright, a.a.O., S. 98 6) ebd. S. 107	1) Franz Ronneberger, Die politischen Funktionen der Massenkommunikation, in: Wolfgang R. Langenbacher (Hrsg.) 2) ders., Leistungen und Fehlleistungen der Massenkommunikation, in: Publizistik, H. 18/1973, S. 205 3) ders., Die politischen ..., S. 199 4) vgl. ebd. S. 200 5) vgl. ebd. S. 201 6) vgl. ebd. S. 203 7) vgl. ebd. S. 204 8) ders., Leistungen und Fehlleistungen ..., a.a.O., S. 205																

Wissenschaftlicher Ansatz	FUNKTIONEN "IM SINNE EINER KRITISCHEN MEDIENTHEORIE"	
Autoren	Böckelmann ¹	Holzer ¹
Erkenntnisinteresse	Bestimmung und Kritik gesellschaftlicher Kommunikationsverhältnisse unter den Bedingungen einer nach kapitalistischen Interessen organisierten Öffentlichkeit.	Massenkommunikation und Demokratie als Problem einer kapitalistischen organisierten Industriegesellschaft.
Vorgehensweise/Methode	Kritische Analyse der Funktionen der Massenmedien im Rahmen einer Gesellschaftsanalyse (historischer Materialismus) vor dem Hintergrund eines systemtheoretischen Bezugsrahmens mit funktional-strukturellen Kategorien.	Kritische Analyse der Funktionen der Massenmedien im Rahmen einer Gesellschaftsanalyse (historischer Materialismus) unter teilweiser Berücksichtigung systemtheoretischer Kategorien und in Konfrontation mit verfassungsrechtlich bestimmten Funktionen. ²
Prämissen	Kapitalistische Rahmenbedingungen Voraussetzung der Reproduktion und Legitimation der gesellschaftlichen Verhältnisse durch die Massenmedien	Gesellschaftliche Wirklichkeit gekennzeichnet durch Staatsmonopolistischen Kapitalismus und verdeckte Klassenherrschaft. ³
Funktionen	Selektion von Themen², die gesellschaftliche Kommunikation strukturieren. Als in diesem Sinne funktionale Kriterien der Themenselektion fungieren:³ - Der Bezug aus PERSÖNLICHE, PRIVATE und INTIME unter dem Gesichtspunkt der Reduktion aufs Vertraute, des normierenden Vergleichs und der Identifikation mit der Autorität. - Symptome des ERFOLGS ... - NEUHEIT, NEUARTIGKEIT, 'MODERNITÄT' ... - Symptome der HERRSCHAFTSAÜBUNG ... - Unterscheidung von NORMALITÄT UND ANOMALITÄT ... - GEWALT, AGGRESSIVITÄT, SCHMERZEN und ZIVILISATORISCHE SCHMERZSURROGATE als Beleg des ständigen Bedrohtheins und der Schicksalhafterkeit ... - Berücksichtigung von Formen des WETTBEWERBS unter dem Aspekt des affektiv besetzten Kampfes, der Statuskonkurrenz ... - Bezug auf die Vergrößerung des EIGENTUMS - KRISEN und KRISENSYMPHOME unter dem Aspekt der Sicherung einer formal bestimmten 'Systemstabilität' gegen aktuelle Gefährdungen - Beachtung des AUSSERGEWÖHNLICHEN, ABSONDERLICHEN und EXOTISCHEN im Sinne der Abgrenzung und Bestätigung des Eigenen ... Verstärkung und Erhöhung von <u>W a h r n e h m u n g s</u> schwellen - nach Skalen sensorischer Aufmerksamkeit, die vom Rhythmus des Konsums und des Verbrauchs (des Verschleißes), vom Wandel der Formen des Produktionsprozesses, der Absatzstrategien, des Straßenverkehrs und der Warenästhetik, vom Lebensrhythmus, kurz: durch die Erhöhung der gesellschaftlichen Komplexität des Erlebens (in der spätkapitalistischen Hemisphäre) festgelegt und generalisiert werden.⁴	"Organisationsform: privatkapitalistische Verlage mit hohem Monopolisierungsgrad Steuerungsprinzip: Kapitalrentabilität, Profitmaximierungen Funktionen: 1) Profitproduktion von Presseerzeugnissen und soweit Verlage an der Produktion anderer Medien beteiligt - auch von Filmen, Kassetten, Bildplatten etc. 2) Absatzmöglichkeit für die verlagsrelevante Produktions- und Arbeitsmittelindustrie 3) Zirkulationshilfe für das werbetreibende Kapital vor allem aus dem Konsumgüter- und Dienstleistungssektor. 4) Reproduktionshilfe für das Publikum, zumeist Angehörige der werktätigen Klasse (Information, Alltagshilfe, Unterhaltung, Werbung)⁴
Grobe Zuordnung des wissenschaftlichen Position	marxistisch/systemüberwindende Konzeption im Hinblick auf eine Transformation der durch die bestehenden Besitz- und Verfügungsverhältnisse geprägten Strukturen mit dem Ziel einer Massenkommunikation als gesamtgesellschaftliche Interaktion.	marxistisch/systemüberwindende Konzeption, z.T. auch verändernde im Hinblick einer Demokratisierungsstrategie über umfassende Mitbestimmungsaktionen bis hin zum Kampf gegen ökonomische und politische Abhängigkeiten.
Anmerkungen	1) Frank Böckelmann, Theorie der Massenkommunikation, Das System hergestellter Öffentlichkeit, Wirkungsforschung und gesellschaftliche Kommunikationsverhältnisse, Frankfurt (M) 1975 2) vgl. ebd. S. 44 ff. 3) vgl. ebd. S. 63 ff. 4) ebd. S. 79 5) vgl. v.a. ebd. S. 290 ff.	1) Horst Holzer, Geseiterte Aufklärung? Politik, Ökonomie und Kommunikation in der Bundesrepublik Deutschland, München 1971; ders., Kommunikationssoziologie, Reinbek bei Hamburg 1973; ders., Medien in der BRD, Entwicklungen 1970 - 1980, Köln 1980; 2) vgl. v.a. Geseiterte Aufklärung ... a.a. 3) vgl. ebd. S. 13/14 4) ders., Medien in der BRD ..., a.a.O., S. 17/18

1.3.2. DIE AMBIVALENZ DER ERWARTUNGEN: NORMATIVER WERTBEZUG ODER "OBJEKTIVIERTE" SYSTEMVARIABLEN

Aus diesem Überblick lassen sich folgende - vorläufige - Schlüsse für die Konzeption einer funktionalen Analyse ziehen:

- Es kommt nicht so sehr auf die Spezifizierung massenmedialer Funktionen im einzelnen an. Diese können trotz unterschiedlicher Bezugssysteme in ihrer Begrifflichkeit übereinstimmen. Entscheidender sind vielmehr die mit der funktionalen Analyse verbundenen Intentionen.
- Aus der Gefahr einer Kriterienbeliebigkeit mangels konkreter Demokratiekonzeption und systematischer Verankerung mit dem gesellschaftlichen Umfeld auf der einen Seite, sowie angesichts des hohen Abstraktionsgrades und der Gefahr einer ideologischen "Unterwanderung" mangels konkreten Bezugspunktes auf der anderen Seite, bietet sich im Hinblick auf die Fragestellung der vorliegenden Studie als theoretische Perspektive die Ausarbeitung eines expliziten Bezugspunkts in Form eines normativ-analytischen Demokratiekonzepts an, dessen Bedingungen und Folgen mit Hilfe systemorientierter und kommunikationswissenschaftlicher Überlegungen auf den Problemzusammenhang des Beziehungsgeflechts Lokalpresse - kommunales Umfeld hin strukturiert werden soll.

1.3.2.1. DAS INTERAKTIONSMODELL RONNEBERGER/STUIBER - EINE AUSEINANDERSETZUNG

In Auseinandersetzung mit dem in der Lokalpressenforschung am weitesten ausdifferenzierten Ansatz

von Ronneberger/Stuiber¹ werden diese Überlegungen im folgenden weiter konkretisiert.

Die Autoren gehen von der Überlegung aus, daß es noch nicht gelungen ist, die normativen Aspekte der Pressekonzentration, "wie viele Einzelkriterien letztlich auch zusammengezogen werden, auf spezifische lokale Pressesituationen hin zu operationalisieren, auf daß ihre Gültigkeit nachgewiesen würde".² Entsprechend fällt - ähnlich wie Stuipers Vorbehalte gegenüber der Vielfalt der funktionalen Ansätze (s.o.) - ihre Kritik an den vorhandenen Forschungsansätzen aus: "All dies sind relativ beliebige Kriterien, die mit mehr oder weniger auf Pragmatik ausgerichteten Standpunkten wechseln".³ Aus diesem Grund seien die Ergebnisse schon in der Fragestellung der Ansätze präformiert. Neben der Problematik der "willkürlichen Vergleichsebenen", die eine Verallgemeinerung der Maßstäbe für die Bewertung publizistischer Leistung verböte, stelle sich zusätzlich die Frage, ob "für alle lokalen Verbreitungsräume geltende Aussagen über die Problematik der Monopol- und Wettbewerbszeitung anzustreben"⁴ seien. "Für unser Forschungsbedürfnis nützt uns weder die Bildung eines Idealtyps noch eines Normaltyps der Gemeinde; wir brauchen Kriterien für die Kommunikationsbedürfnisse je konkreter Gemeinden".⁵

Mit dem Ziel, zu wirklichkeitsnäheren Kriterien zur Bewertung der Lokalpresse zu kommen, suchen

1) Franz Ronneberger / Heinz-Werner Stuiber, Lokale Kommunikation und Pressemonopol, in: Elisabeth Noelle-Neumann / dies., Streitpunkt lokales Pressemonopol. Untersuchungen zur Alleinstellung von Tageszeitungen, Düsseldorf 1976

2) ebd. S. 63

3) ebd. S. 70

4) ebd. S. 76

5) ebd.

die Autoren "nach dem Interaktionsfeld des politisch-sozialen Systems der Gemeinde im Hinblick auf die Lokalzeitung".¹ Dabei gehen sie von der Überlegung aus, daß "die Zeitungsredaktion in ihrer Existenz vor allem von den Erwartungen des politisch-sozialen Systems bestimmt [ist], für das es und in dem es Leistungen zu erbringen hat, und das eben ist die Gemeinde".² Wirtschaftliche Determinanten bleiben bei dem Ansatz unberücksichtigt. Die Autoren weisen lediglich darauf hin, "daß die privatwirtschaftliche Struktur der Zeitungsverlage nicht in Frage gestellt wird".³

Bei der Entwicklung des Interaktionsfeldes wird davon ausgegangen, daß Ansprüche an die Leistung der Lokalpresse sich in erster Linie ableiten lassen aus den

- Bedürfnissen und Erwartungen der Leserschaft im engeren Sinne;
- Bedürfnissen und Erwartungen der sozialen und politischen Organisationen, Institutionen, Behörden einschließlich der führenden Unternehmen und der Kultureliten der Gemeinde;
- normativen Forderungen der demokratischen Herrschafts- und Regierungsformen, vor allem der Selbstverwaltungsnormen der Gemeinden.⁴

Daraus entwickeln die Autoren für die Analyse lokaler Pressesituation ein Feld von fünf "objektivierten" Hauptvariablen, die im Modell gleichrangig eingestuft werden: Sozialstruktur, Kommunikationsstruktur, organisierte Interessenstruk-

1) ebd. S. 82

2) ebd. S. 80

3) ebd. S. 82

4) vgl. ebd. S. 83

tur, demokratische Normen und Zeitungsstruktur.¹

Da die als Beurteilungsmaßstab zugrundegelegten politisch-sozialen Strukturen von Gemeinden im allgemeinen nicht mit den realen politisch-sozialen Strukturen der jeweils untersuchten Gemeinden übereinstimmen müssen, sind - so die Autoren - strenggenommen die Leistungen der Lokalpresse nur von Fall zu Fall zu bestimmen. Angesichts der unterschiedlichen Vielfalt der Gemeindestrukturen richten Ronneberger/Stuiber ihr Augenmerk auf möglicherweise typische Konstellationen lokaler Verhältnisse und fragen in Anlehnung an äquifunktionale Überlegungen Luhmanns, "ob und auf welche Weise die fehlende oder mangelhafte demokratische Normerfüllung durch Zeitungsstrukturen vermittelt eines demokratischen Sozial- und Kommunikationsverhaltens in der Gemeinde kompensiert werden kann".²

In diesem Zusammenhang spätestens stellt sich die Frage, was die Autoren unter "demokratischer Normerfüllung" verstehen bzw. wie sie die Variable "demokratische Normen" aufschlüsseln: Ausgehend von der Überzeugung, daß es keinen absoluten Maßstab gebe, an dem die Erfüllung der demokratischen Normen gemessen werden könne, es sei denn in Form beliebiger Übernormierung, könnten diese Normen nur dann innerhalb des Interaktionsfeldes behandelt werden, "wenn wir anerkennen, daß in einem langen Prozeß sich so etwas wie ein allgemeines Einverständnis über die Zumutbarkeit und Praktikabilität der demokratischen Normen eingependelt hat".³

1) vgl. ebd. S. 85 ff. Auf die von den Autoren vorgenommene Differenzierung der Variablen wird weiter unten noch eingegangen.

2) ebd. S. 94/95

3) ebd. S. 92

Abgesehen davon, daß die Autoren keinerlei Hinweise auf die Durchführung dieser Forderung in Form von Operationalisierungshinweisen geben, zeugen diese Ausführungen von einem eher restriktiven Demokratieverständnis, das von der Festschreibung bestehender Verhältnisse ausgeht. Auch wird z.B. durch die "Objektivierung" der Bedürfnisse und Erwartungen in der Gemeinde durch die Variable der organisierten Interessenstruktur die Berücksichtigung nicht organisierter Interessen zumindest erschwert. Die eher statische Denkweise wird ebenso durch die Modellanlage unterstrichen, wobei die Lokalpresse einseitig bestimmt wird durch von außerhalb an sie herangetragene Erwartungen, auf die sie reagiert.

Zugleich impliziert das Modell einen hohen Grad an Beliebigkeit - also das, was die Autoren anderen Ansätzen vorwerfen -, da faktisch als 'normativer' Maßstab für die Funktionserfüllung der Lokalzeitung die realen politisch-sozialen Strukturen der jeweils untersuchten Gemeinden zugrundegelegt werden sollen. Und die können nach den Ausführungen der Autoren sehr unterschiedlich sein. Dieses Problem versucht Stuißer bei der empirischen Anwendung des Ansatzes in Form einer Zeitungstypologie in den Griff zu bekommen. Dabei soll die Frage beantwortet werden: "Bei welchen sozio-kommunikativen Gegebenheiten kann evtl. auf das Vorhandensein mehrerer Zeitungen ... verzichtet werden, und in welchen Fällen ist ein solcher Verzicht nicht möglich?"¹ Ange-

1) ebd. S. 94/95; vgl. ausführlich: Heinz-Werner Stuißer, Kommunikationsräume der lokal informierenden Tagespresse. Eine pressestatistische Typenbildung, Nürnberg 1975

sichts der Vieldimensionalität des Interaktionsfeldes konzentriert sich Stuiber auf die Variable Zeitungsstruktur. Dies wird auf der Basis von Gemeindegrößenklassen typisiert und zu sozio-ökonomischen Raumgliederungen ins Verhältnis gebracht. "Dadurch soll deutlich werden, aufgrund welcher struktureller Voraussetzungen verschiedene, unterscheidbare Kommunikationsräume sich abgrenzen, wobei gleichzeitig erkennbar werden soll, welche Voraussetzungen die Entwicklung bestimmter Typen lokal informierender Tageszeitungen begünstigen".¹ Auf die Entwicklung der Typologie kann hier im einzelnen nicht eingegangen werden. Stuiber differenziert insgesamt 8 Kategorien², die die Grundlage einer umfangreichen Pressekartei bilden. Ohne den Wert dieser Bestandsaufnahme schmälern zu wollen, muß darauf hingewiesen werden, daß es sich bei dem Maßstab der Gemeindegrößenklassen um ein - wie Stuiber selbst formuliert - "vorerst grobes Unterscheidungskriterium"³ handelt. Dies zeigt sich vor allem im Hinblick auf sein - die normativen Aspekte der Pressekonzentration betreffendes - Erkenntnisinteresse. Zwar wird mit der Untersuchung bestätigt, daß "die Verbreitungsräume der verschiedenen Tageszeitungen in aller Regel den Strukturen funktional integrierter Räume entsprechen".⁴ Da jedoch ein Unterschied festzustellen sei, zwischen den Abgrenzungen funktional

1) ebd. S. 2

2) vgl. ebd. S. 43 ff. im Überblick; zu diesen "Typen" gehören z.B.: Großstädtische Tageszeitungen ohne Nebenausgaben, Großstädtisch-regionale Tageszeitungen mit Lokalberichterstattung am Verlagsort und je eigener kreis- und/oder ortsbezogener Berichterstattung in verschiedenen (mindestens drei) Nebenausgaben, Kleinstädtische Tageszeitungen mit Lokalberichterstattung vornehmlich am Verlagsort ...

3) ebd. S. 33

4) ebd. S. 304

integrierter Räume und den politischen Grenzen wie z.B. auf Gemeinde-, Kreis- und Landesebene, könnten "zum Teil erhebliche Diskrepanzen zwischen den politischen und sozialen Beziehungsfeldern einer Tageszeitung oder einer Ausgabe"¹ ausgewiesen werden.²

Stuiber fordert als Konsequenz, daß das Interaktionsfeld 'politisch-soziales System Gemeinde - lokal informierende Tageszeitung' in zwei Interaktionsfelder aufgeschlüsselt werden muß, "wobei in der Regel das dem Verbreitungsgebiet zugrundeliegende soziale Beziehungsfeld über die Grenzen des politischen Systems Gemeinde hinaus weist".³ Bei der Analyse lokaler Pressesituation sei es notwendig, den Bezugspunkt explizit festzulegen, der den relevanten Interaktionszusammenhang bestimmt und für den speziell dann die Leistungen der Lokalpresse untersucht werden müßten.⁴

Die Deckungsdiskrepanz stellt Stuiber zusätzlich vor das Problem, daß im Hinblick auf das politische System "Struktur und Funktionen der Presse ... nicht mehr allein aus dem jeweiligen politisch-sozialen Umfeld erwachsen können; sie müssen sich auch normativen Ansprüchen gegenüber bewähren".⁵ Hier muß Stuiber auf der Basis der

1) ebd. S. 304

2) hier lassen sich Parallelen ziehen zu Schwierigkeiten in der Kommunalwissenschaft und der politischen Praxis (kommunale Neuordnung), wenn politische Einheiten (def. als Grenzen von Gebietskörperschaften) mit den aus wirtschaftlicher und sozialer Verflechtung erwachsenen Räumen, also sozio-ökonomischen Einheiten zur Deckung gebracht werden sollen.

3) ebd. S. 305

4) An anderer Stelle leitet Stuiber aus diesen Überlegungen die Grunddimensionen massenmedialer Leistungen als "soziale und politische Orientierung" ab; vgl. ders., Zu den Funktionen ..., a.a.O., S. 225 ff. Eine Trennung zwischen diesen Dimensionen erweist sich allerdings als problematisch, wie weiter unten (S. 34) noch diskutiert wird.

5) Vgl. hierzu Stuiber, Kommunikationsformen, a.a.O., S. 309

ermittelten realen Strukturen auf ein mögliches Defizit in der lokalen Berichterstattung hinweisen, das sich daraus ergebe, daß "die zur lokal informierenden Tageszeitung bzw. Ausgabe in Beziehung stehenden politischen Systeme auf den lokalen Ebenen zumindest nicht immer in ihrer Gesamtheit (Kreise) umfaßt oder in ihrer Differenziertheit (Gemeinden) erfaßt" würden.¹ Dieser - durch die den Prozeß der Pressekonzentration begleitende statistische Beobachtung bereits bekannten - Tatsache² stellt Stuiber die Feststellung gegenüber, daß nicht jede Gemeinde der vermittelten Kommunikation bedarf. "Von einer 500-Seelen-Gemeinde erwartet man, daß sie ohne eigenes Massenkommunikationssystem auskommen kann".³

Entsprechend stellt Stuiber die Frage nach den Voraussetzungen wie Größe, Struktur, Bedeutung, Funktion und Komplexitätsgrad einer Gemeinde, die eine kontinuierliche und umfassende lokale Berichterstattung erforderlich machen.

Konkret kann der Autor diese Frage nur für ein Kriterium - nämlich die Ortsgröße - untersuchen: Hier besteht keine eindeutige Korrelation zwischen der Ortsgröße als Merkmal von Komplexität, erhöhtem Informationsbedarf und der Existenz einer lokalbezogenen Tageszeitung. Damit ist das Ziel, mit Hilfe der kommunalen Zeitungsstruktur Aufschlüsse über die Voraussetzung demokratischer Normerfüllung in der lokalen Kommunikation zu erhalten, nicht erfüllt.

1) ebd. S. 309

2) Dies entspricht einer von Walter J. Schütz aufgrund statistischer Erhebungen getroffener Feststellung, daß sich immer mehr Gemeinden den Platz für die lokale Berichterstattung teilen müssen; vgl. ders. Zeitungsdichte und Zeitungswettbewerb in der Bundesrepublik Deutschland 1976, in: Publizistik, 23. Jg. 1978, Heft 1-2, S. 58 ff.

3) Stuiber, a.a.O., S. 313

Stuiber selbst führt dies zum Abschluß seiner Untersuchung u.a. darauf zurück, daß zwar die Zeitungsköpfe gezählt werden, jedoch "nach der Leistung der Tageszeitung im lokalen Raum ernsthaft nicht gefragt wird".¹ In konkreten Situationen würden normativ-demokratische Ansprüche erst dann artikuliert, wenn sie einem drängenden subjektiv empfundenen Bedürfnis der Bürger entsprächen. "Die Existenz spezieller, kontinuierlicher ortsbezogener Berichterstattung begründet sich eben nicht aus einer quasi 'objektiv' feststellbaren Notwendigkeit".²

1.3.2.2. DIE LOKALPRESSE IM SPANNUNGSFELD ZWISCHEN NORMATIVEM ZIEL- UND KONKRETEM BEZUGSPUNKT - KONKRETISIERUNG DER FRAGESTELLUNG

Als Fazit sind dem Ansatz Ronneberger/Stuipers die folgenden Überlegungen entgegenzuhalten: Das Problem der Beliebigkeit normativer Kriterien kann nicht gelöst werden dadurch, daß man diese unter den Tisch fallen läßt und sich auf den "Aspekt der sozialen Bedingungen"³ konzentriert;

1) ebd. S. 315

2) ebd. S. 316

3) Franz Ronneberger im Vorwort zu: Dieter Wolz, Die Presse und die lokalen Mächte. Eine empirisch-sozialwissenschaftliche Untersuchung über Pressekonkurrenz und Herrschaft in der Gemeinde, Düsseldorf 1979, S. 1

zumal dann nicht, wenn - wie in Stuibers Untersuchung erkennbar - politische und soziale Systeme ineinanderübergreifen und wenn mit dem Ansatz gleichzeitig der Anspruch verbunden ist, kommunikationspolitisch verwertbare Aussagen zu erhalten. Vor allem auch im kommunikationspolitisch stark geprägten Bereich der Medienforschung ist die Notwendigkeit zu postulieren, über die Beschreibung bestehender Zusammenhänge hinaus explizite Wertbezüge und Soll-Entwürfe zu entwickeln - verstanden als Orientierung im Hinblick auf die Vielzahl alternativer Handlungsmöglichkeiten und kontingenter Wertbezüge, die eine Vielzahl politischer Wahlmöglichkeiten und entsprechend eine unterschiedliche Gestaltung von Gesellschaft beinhalten. Normative Abstinenz in der Forschung spricht eher für eine affirmative Einstellung ihrer Vertreter.¹

-
- 1) Statt einer weiteren Diskussion dieser Wissenschafts-Problematisierung soll an dieser Stelle ein ausführliches Zitat genügen: "... man überzieht entschieden, wenn man jede Besinnung auf Werte als Ideologie abtut. Das geschieht oft im Namen des Pragmatismus, und die Leute mit dieser Mentalität nennen sich in philosophischer Unbekümmertheit Pragmatiker; sie segeln gewiß unter falscher Flagge. Die unkritische Meinung, man bedürfe nicht der Besinnung auf Werte, jedenfalls nicht beim praktischen Handeln etwa in der Politik, ist selbst eine Ideologie, nämlich die Ideologie derer, die geistig 'von der Hand in den Mund' leben. ... Das gilt für die sogenannte moderne Wissenschaftslehre, sei sie nun positivistisch, neopositivistisch oder dem Neopositivismus in manchen Punkten eng verwandt. Diese Wissenschaftslehre konzentriert sich auf den Fortschritt von Wissen in Form der Vermehrung bewährter empirischer Aussagen ... wertende Aussagen gelten als unwissenschaftlich ... Wer meint, allein durch den Verzicht auf sprachliche Stellungnahme zu politischen Fragen die politische Wirkung seines Handelns zu vermeiden, der verhält sich wie der vielzitierte Vogel Strauß, der den Kopf in den Sand steckt. Politisches Wirken ist nicht erst dann gegeben, wenn man sich offen politisch äußert". Heiner Flohr, Rationalität und Politik, Band I: Einige Grundprobleme von Theorie und Praxis, Neuwied/Berlin 1975, S. 25/26; vgl. auch u.a., Willi Oelmüller, Gibt es überzeugende Orientierungssysteme für unser politisches Handeln? in: ders. / Ruth Dölle / Rainer Piepmeyer, Philosophische Arbeitsbücher, 1. Diskurs Politik, Paderborn 1977, S. 9 ff.

Die Explikation normativer Aspekte bedarf notwendig der Erläuterung der damit verbundenen theoretischen Implikationen, die im folgenden im Hinblick auf die vorliegende Fragestellung vorgenommen werden soll.

Eine funktionale Analyse der Lokalpresse kann nicht losgelöst gesehen werden von dem in Art. 20 GG enthaltenen Demokratiegebot sowie den daraus abgeleiteten Bestimmungen des Art. 5 GG. Dies wird in der Regel - wenn auch meist implizit - in der Lokalpresseforschung berücksichtigt. Jedoch stellt das Grundgesetz einen Wertrahmen dar, der innerhalb bestimmter Grenzen einer inhaltlichen Ausgestaltung bedarf. Nur wenige Begriffe sind in diesem Zusammenhang so häufig und unterschiedlich verwendet worden wie der Begriff "Demokratie". Der Gefahr der Beliebigkeit kann nur durch eine genaue Bestimmung dessen, was jeweils unter Demokratie verstanden wird, begegnet werden. Einen absoluten Maßstab - etwa im Sinne von Stauibers postulierten 'objektiven' Kriterien - wird es auch dann nicht geben. "So sind ... die Wertkriterien, die die jeweilige Demokratiedefinition ausmachen, ... keine feststehenden, sondern gewählte, ausgewählte".¹ Um dem Vorwurf des bloß Normativen zu entgehen, müssen diese Wertkriterien notwendig auf die ihnen immanenten Bedingungen und Folgen hin analysiert und außerdem in Beziehung gebracht werden zu den Bedingungen und Abhängigkeiten konkreter gesellschaftlicher Zusammenhänge, so daß diese einsehbar und kritisierbar werden.²

1) Wolf-Dieter Narr / Frieder Naschold, Theorie der Demokratie. Einführung in die moderne politische Theorie, Teil III, Stuttgart u.a. 1971, v.a. S. 31 ff.

2) vgl. stellvertretend ebd.

Diese Verbindung von abstraktem - d.h. normativem - System und konkretem System ist mit anderen Worten zu umschreiben als "dynamische Gebilde ..., in denen sich abstrakte und konkrete Systeme treffen, verbinden, entzweien, in Polarität gegenüberstehen, kurz: in denen abstrakte Systeme, z.B. philosophische Wertsysteme, verankert in Normen, mit konkreten Systemen, z.B. Informationssystemen und Kontrollsystemen, in einer Schicksalsgemeinschaft stehen".¹ Nach Wittkämper erfüllt das abstrakte bzw. normative System im Rahmen des konkreten Systems bestimmte Funktionen - nämlich Garantie- und Kontrollfunktionen sowie Änderungsfunktionen, falls das konkrete System den Funktionsraum des abstrakten Systems einengt.²

Übertragen auf die Fragestellung der vorliegenden Arbeit kommen die Ausführungen wie folgt zum Tragen:

- Zum einen werden die Funktionen der Lokalpresse durch normative Ansprüche der demokratischen Kommunikationsverfassung bestimmt. Der Studie liegt dabei ein extensiver Begriff zugrunde, der Demokratie als fortschreitenden Prozeß des Abbaus von Fremdbestimmung und der Beteiligung von Betroffenen an gesellschaftlichen Entscheidungen versteht, die durch den vorgelegerten Meinungs- und Willensbildungsprozeß geprägt werden.

Zum anderen konkretisieren sich normative Ansprüche jedoch erst in Beziehung zu anderen Systemen; d.h. normative Ansprüche an die lokale

1) Gerhard W. Wittkämper, Über Systemforschung bei Regierungs- und Verwaltungssystemen, in: Knut Bleicher (Hrsg.), Organisation als System, Wiesbaden 1972, S. 346

2) vgl. ebd. S. 347

Berichterstattung müssen zusätzlich einem konkreten Bezugspunkt gegenübergestellt werden. Erst aus der Analyse des politisch-sozialen Systems der Kommune sind dann spezifische Anforderungen an Rolle und Funktion der Lokalpresse abzuleiten.

Die unbestrittene politische Relevanz der technisch vermittelten Kommunikation im demokratischen Willenbildungs- und Entscheidungsprozeß gilt heute auch für die kommunale Ebene, wo zunächst noch lange Zeit nach Erscheinen der ersten Zeitungen Anfang des 17. Jahrhunderts lokale Angelegenheiten überwiegend über andere Nachrichtenmittel wie Ausrufer, Anschläge oder Mundpropaganda verbreitet wurde. Gerade in der "Nahwelt" des politisch-sozialen Systems der Kommune, deren Vermittlung Lerg¹ neben den allgemeinen Funktionen der Lokalpresse als spezifische Aufgabe zuschreibt, kommen die Auswirkungen übergeordneter politischer und ökonomischer Entscheidungen zum Tragen. Nach Renate Mayntz "tritt mit der zunehmenden Politikverflechtung und mit der Orientierung der Bürger an dieser Tatsache an die Stelle des Leitbildes autonomer Selbstbestimmung in der lokalen Einheit die doppelte Orientierung von Normen, die auf Ebenen oberhalb der Gemeinde gesetzt werden, also ein stärkeres Interesse an Partizipation auf höheren Ebenen und Mitbestimmung dort und gleichzeitig eine größere Bereitschaft, den verbliebenen eigenen Ermes-

1) Winfried B. Lerg, Warendorfer Thesen zur Funktion lokaler Medien, in: Informationen 1/1980 der Landesarbeitsgemeinschaft Massenkommunikation NW e.V., S. 13

sensspielraum auszuschöpfen und konkret zu füllen".¹

Im Rahmen der Studie bietet diese Einbindung der Kommune in einen administrativen Funktions- und Leistungsverband einen möglichen Ansatzpunkt im Hinblick auf Aussagen, die über Einzelfallstudien hinausgehen. Dabei wird von der Überlegung ausgegangen, daß die sich aus der Politikverflechtung für die kommunale Ebene ergebenden Folgen allen Kommunen in der Bundesrepublik Deutschland mehr oder weniger gemeinsam sind. Entsprechend dieser Überlegungen konzentriert sich die Studie auf das politische System der Kommune, d.h. konkret auf Aufgaben, Probleme und Defizite der Kommunalpolitik.

- Gleichzeitig lassen sich in diesem Zusammenhang auch Grenzen der lokalen Berichterstattung festmachen. Denn unbeschadet der prinzipiellen Geltung des verfassungsrechtlichen Normensystems "hängt ... der demokratische Charakter eines Systems und die Möglichkeit der politischen Beteiligung davon ab, inwieweit gesellschaftlich politische Strukturen ihre Realisierung ermöglichen".² Neben den Strukturen des politisch-sozialen Systems der Kommune sind als weitere

1) Renate Mayntz, Die soziologischen Grundlagen der kommunalen Selbstverwaltung in einer offenen Gesellschaft, in: Gefährdung und Chancen der kommunalen Selbstverwaltung. Professorengespräch des Deutschen Landkreistages, Köln 1974, S. 19, zit. nach Paul Kevenhörster, Neuere Fragestellungen lokaler Politikforschung - Erkenntnisstand, Probleme und Entwicklungsmöglichkeiten der politikwissenschaftlichen Gemeindeforschung, in: ders. (Hrsg.), Lokale Politik unter exekutiver Führerschaft, Meisenheim am Glan 1977, S. 16

2) Michael Buse / Wilfried Nelles / Reinhard Oppermann, Determinanten politischer Partizipation. Theorieansatz und empirische Überprüfung am Beispiel der Stadtsanierung Andernach. Meisenheim am Glan 1978, S. 48

entscheidende Bedingungsfaktoren vornehmlich die sozioökonomischen Rahmenbedingungen der Lokalpresse miteinzubeziehen: zum einen die privatwirtschaftliche Struktur der Presse, zum anderen die Rolle des Redakteurs bzw. die Entscheidungsstrukturen der Redaktion.

Das hier skizzierte Modell steht also auf drei Füßen: dem aus dem (1) privatwirtschaftlich organisierten System der Lokalpresse und dem (2) politisch-sozialen System der Kommune bestehenden Interaktionsfeld sowie den (3) als Zielsystem verstandenen demokratischen Normvorstellungen. Damit wird eine Verbindung eingegangen von systemtheoretischer Begrifflichkeit und empirischer Forschung mit demokratiethoretischen Vorstellungen als kritischem Bezugspunkt.¹

1.4. ZIEL UND AUFBAU DER STUDIE

Ziel der Studie ist es

- zum einen aus normativ-theoretischer Sicht spezifische Funktionen der Lokalpresse zu erfassen. Dies geschieht schrittweise über
 - die Entwicklung allgemeiner demokratiethoretischer Prämissen
 - die Formulierung demokratischer Aufgaben der Massenmedien
 - die Analyse von Aufgaben und Problemen der Kommunalpolitik;
- zum anderen vor dem Hintergrund dieser normati-

1) vgl. u.a. Karl-Otto Hondrich, Zur wissenschaftstheoretischen Orientierung, in: ders., Demokratisierung und Leistungsgesellschaft. Macht- und Herrschaftswandel als sozio-ökonomischer Prozeß, Stuttgart 1977, S. 129 ff.

ven Prämissen und mit Hilfe von empirischen (Sekundär-) Daten Möglichkeiten und Grenzen der lokalen Berichterstattung durch die Zeitung aufzuzeigen. Dies geschieht auf der Grundlage

- der Entwicklung einer Systematik bisheriger Lokalpresseforschung und
- der Einbindung und Strukturierung der auf diesem Weg ermittelten Sekundärdaten in neuere kommunikationstheoretische Ansätze und Ergebnisse der Publikums- und Wirkungsforschung.

Zum Abschluß der Einleitung muß auf einen bisher nicht berücksichtigten Aspekt hingewiesen werden: die in den bisherigen Ausführungen vorherrschende Betonung gesellschaftlicher Bedingungsfaktoren bedeutet nicht die Leugnung subjektiver Motivationen und Bedürfnisse. Zwar ist auf der einen Seite eine Unterscheidung dieser Bereiche notwendig, "weil sich individuelle Motivationsentscheidungen mit gesamtgesellschaftlichen Zielsetzungen nicht zu decken brauchen".¹ Auf der anderen Seite jedoch besteht aus demokratietheoretischer Sicht eine enge Wechselbeziehung zwischen diesen Bereichen im Sinne einer notwendigen Rückkoppelung gesamtgesellschaftlicher Zielsetzungen an den Interessen und Bedürfnissen der davon Betroffenen. Dieser Aspekt wird im Verlauf der Studie weiter verdeutlicht.

1) Marie-Luise Kiefer, Massenkommunikation 1964 - 1970 - 1974, in: Klaus Berg / dies. (Hrsg.), Massenkommunikation. Eine Langzeitstudie zur Mediennutzung und Medienbewertung, Mainz 1978, S. 146

2. DIE LOKALPRESSE - GENERELLE BESCHREIBUNG DES FORSCHUNGSOBJEKTS

Sowohl die Lokalpresse als auch das sie direkt umgebende Umfeld der Kommune haben in den letzten Jahren einen wissenschaftlichen Aufschwung erfahren. Dies ist zum einen seit den Rezessionsjahren 1966/67 zu beobachten, die für den Zeitungs- und für die Kommunen mit verstärkten wirtschaftlichen Belastungen verbunden waren. Für beide hat diese Entwicklung weitreichende Konsequenzen nach sich gezogen:

- Für die Tageszeitungen eine zeitweise beschleunigte Konzentrations- und Kooperationsbewegung auf der einen sowie erhöhte Investitionen in technische Erneuerungen auf der anderen Seite;¹
- für die Kommune wachsende Verschuldungsraten, zunehmende finanzielle Abhängigkeit von Bund und Land und damit einhergehende Einschränkungen in der Entscheidungsautonomie.²

Zum anderen ging ein wichtiger Impuls von der Demokratiediskussion in der Bundesrepublik Deutschland aus, deren Forderung nach Demokratisierung aller Lebensbereiche³ die Notwendigkeit von Transparenz in diesen Bereichen notwendig impliziert. Dies setzt umfassende Information voraus, die in hochkomplexen Gesellschaften nur noch über den Weg der vermittelten Kommunikation, d.h. mit Hilfe des technischen Mediensystems erfüllt werden kann.

1) vgl. ausführlich S. 42 in dieser Studie

2) vgl. ausführlich S. 197 in dieser Studie

3) vgl. u.a. Ulrich von Alemann, Demokratisierung der Gesellschaft, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung DAS PARLAMENT, B 7/1975, S. 3 ff.

2.1. HISTORISCHER RÜCKBLICK

Das trifft heute auch für die lokale Ebene zu, wo noch lange Zeit nach Erscheinen der ersten Zeitungen Anfang des 17. Jahrhunderts lokale Angelegenheiten überwiegend über andere Nachrichtenmittel wie Ausrufer, Anschläge und Mundpropaganda etc. verbreitet wurden.¹

2.1.1. VORLÄUFER DER ZEITUNG

Als geschichtlicher Kern der Zeitung werden die Briefnachrichten angesehen, die als Anhang von Privatbriefen in adligen und kirchlichen Kreisen aber auch im Handel kursierten. Die Weiterentwicklung, d.h. die Verbreitung von Nachrichten an ein größeres Publikum in Form von 'Pressefrühdrukken' war gebunden an technische, geistige, soziologische und wirtschaftliche Bedingungen des 15. und 16. Jahrhunderts. Die entscheidenden Voraussetzungen waren:

- die Erfindung der Druckerpresse mit beweglichen Lettern durch Gutenberg (etwa 1400 - 1468);
- die Ausweitung von Bildung, vor allem von der Fähigkeit zu lesen und zu schreiben;

1) Grundlage dieses Abschnitts bilden v.a.:

Walter Hagemann, Die Zeitung als Organisation. Ein Leitfaden, Beiträge zur Publizistik Band 1, Heidelberg 1950; Otto Groth, Die Zeitung. Ein System der Zeitungskunde (Journalistik), 1. Band, Mannheim u.a. 1928; Emil Dovifat (Hrsg.), Handbuch der Publizistik, Band 3, Berlin 1969; Stichwort "Pressegeschichte" in: Elisabeth Noelle-Neumann / Winfried Schulz (Hrsg.), Publizistik, Fischer-Lexikon, Frankfurt/M. 1971, S. 245 ff.;

bei dem historischen Abriß kann es sich nur um einen groben Überblick handeln, mit dem einige - für die heutige Stellung der Lokalpresse interessante - Punkte festgehalten werden sollen.

- die allmähliche Auflösung von Ständen und die Herausbildung des Bürgertums;
- die Erweiterung des Handels und der Wirtschaft.

Bei diesen Pressefrühdrukken handelte es sich um Flugblätter bzw. Einblattdrucke und Flugschriften mit einem Umfang von 4 bis 8 Blättern. Im Vordergrund der Berichterstattung standen

- zum einen offizielle Mitteilungen über Verträge, Kriegserklärungen, Friedensschlüsse etc.; weit verbreitet waren auch politische und religiöse Streitschriften, wobei Luthers Thesen wohl die bekanntesten waren;
- zum anderen Berichte über spektakuläre Ereignisse und Kuriosa, die auch lokaler Natur sein konnten. Eine zunehmende Rolle bei der Verbreitung dieser Nachrichten spielten Handel und Wirtschaft, die über umfassende Korrespondenzsysteme verfügten und neben Wirtschaftsnachrichten auch Berichte aus aller Welt mitlieferten, "wobei diese geeignet sein mußten, den Absatz weiterer Produkte zu garantieren"¹.

2.1.2. DIE ERSTEN ZEITUNGEN

Legt man die Definition von Dovifat zugrunde: "Die Zeitung vermittelt jüngstes Gegenwärtiges in kürzester regelmäßiger Folge der breitesten Öffentlichkeit"², dann treffen die darin enthaltenen Kriterien Aktualität, Periodizität, Universalität und Publizität erstmals

1) Berliner Autorenkollektiv Presse, Wie links können Journalisten sein. Pressefreiheit und Profit, Reinbek bei Hamburg 1972, S. 16

2) Emil Dovifat, Zeitungslehre, Band 1, Berlin 1967 (5), S. 8

bei den zwei Zeitungsjahrgängen von 1609 Aviso aus Wolfenbüttel und der Straßburger Relation zu. Damit "gilt Deutschland als Ursprungsland der Zeitungen"¹. Die Erscheinungsweise war in der Regel einmal wöchentlich, auch bei den nachfolgenden Zeitungen. Die Auflagen lagen im 17. Jahrhundert bei durchschnittlich 100 bis 200 Exemplaren.

Während auf der einen Seite Unternehmern Gewinnstreben seitens der Buchdrucker und der Handelsunternehmen die Entwicklung der Zeitung förderten, wurde diese auf der anderen Seite durch staatliche und kirchliche Eingriffe gebremst. Innenpolitische Nachrichten waren verboten oder eingeschränkt, Meinungsbeiträge wurden grundsätzlich von der Zensur gestrichen. Obwohl von Anfang an eine Verbindung zwischen Nachrichten und Anzeigen bestanden hatte, durften Anzeigen zwecks besserer Kontrolle seitens des Staates nur in besonders dafür gegründeten Publikationen, den Intelligenzblättern, erscheinen.²

2.1.3. DAS ZEITALTER DER MODERNEN PRESSE

Mit der Herausgabe der "Neuen Zürcher Zeitung" 1780 und "The Times" 1788 wurde erstmals die Trennung der Elemente Nachricht, Meinung und Anzeigen aufgehoben. Diese Zeitungen verstanden sich als "Sprechsaal"³ - oder Meinungspresse. In Deutschland wurde mit der Gründung der "All-

1) Stichwort "Pressegeschichte", a.a.O., S. 248

2) Zum Kampf um die Pressefreiheit vgl. weiter unten S. 223 ff.

3) Stichwort "Pressegeschichte", in Publizistik, Fischer-Lexikon, a.a.O., S. 255

gemeinen Zeitung" ab 1797 dieser Typ angestrebt. Wichtige Meinungsblätter im 19. Jahrhundert waren die "Frankfurter Zeitung", das "Berliner Tageblatt", die "Norddeutsche Allgemeine Zeitung" und die "Deutsche Allgemeine Zeitung". Neben dieser Meinungspressen kam auch die Parteipresse zur publizistischen Blüte in der Mitte des 19. Jahrhunderts.

Beide Zeitungstypen erhielten jedoch zum Ende des 19. Jahrhunderts starke Konkurrenz durch die Generalanzeiger- oder Massenpresse, deren Entstehung eng verknüpft war mit den wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen der damaligen Zeit. Zwei Komponenten waren dabei ausschlaggebend:

- die Erfordernisse der industriellen Massenproduktion verbunden mit der "Idee, die Zeitung als wirtschaftliches Kuppelprodukt (...) konsequent zu nutzen"¹. D.h. mit dem redaktionellen Teil soll der Leser gefesselt werden und die Inserenten zahlen dafür, mit ihren Anzeigen neben dem redaktionellen Teil den Leserkreis als Käuferkreis ansprechen zu können. Voraussetzung für die Entstehung der Massenpresse waren die Erfindung der Rotationsmaschine (1872), der Setzmaschine (1884) und die Entwicklung der Nachrichtentechnik.
- die zunehmende Volksbildung und ein wachsendes Informations- und Unterhaltungsbedürfnis.

Merkmale der Massenpresse sind: hohe Auflage, niedriger Preis, großer Anzeigenteil sowie - im Vergleich zur Meinungspressen - politische Indifferenz. Ursprungsland dieses Zeitungstyps waren die USA mit der Herausgabe des "Herald" 1835 als sog. Penny-Presse.

1) Stichwort "Pressegeschichte", a.a.O., S. 257

2.1.4. DIE ENTWICKLUNG DER LOKALBERICHTER- STATTUNG

Bis zu diesem Zeitpunkt wurde die Lokalberichterstattung weitgehend vernachlässigt und beruhte meist auf Zufälligkeiten. "Es sind in der Hauptsache Meldungen über Hinrichtungen, Unfälle, Naturerscheinungen, also Dinge, wie sie für ein breites Publikum auch von auswärts berichtet wurden".¹ Wie mangelhaft die Lokalberichterstattung war, belegt die folgende Schilderung von Fritz Hartmann über die "Zeitung für Norddeutschland" im Jahr 1849: "Auch der lokale Teil war damals noch nicht erfunden. Man lebte so eng beisammen, daß, was in der Stadt vorging, immer sogleich auch der Stadt bekannt war. Die Zeitung wäre unruhlich nachgehinkt, wenn sie mit dem Lauffeuer des Markt- und Stammtischgesprächs in den Wettbewerb hätte treten wollen"². Bis Mitte des vorigen Jahrhunderts führt die Lokalberichterstattung ein Schattendasein. Auch die Intelligenzblätter, die doch weitgehend über den heimischen Handel berichteten und überwiegend vom heimischen Publikum gelesen wurden, vernachlässigten die Lokalberichterstattung weitgehend bis auf Familienanzeigen und Hofberichte.

Eine langsame Änderung zeichnete sich ab mit dem Anwachsen der Städte, einem größeren Lesepublikum und der Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung nach 1809. Jedoch erst mit Entstehung der Massenpresse kommt es zum Ausbau eines lokalen Teils in der Zeitung, mehr noch: die Lokalberichterstattung wird zum Rückgrat dieses Zei-

1) Otto Groth, a.a.O., S. 587

2) zit. nach ebd., S. 591 f.

tungstyps "zwecks Anlockung und Unterhaltung breiter Leserkreise". Anschaulich beschreibt Otto Groth die Bedeutung der Lokalberichterstattung: "Daran hatten auch jene Teile der - männlichen und weiblichen - Einwohnerschaft Interesse, die an der hohen Politik nur einen geringen Anteil nahmen. Hier bot sich der journalistischen Bearbeitung ein Material, das die Leser viel unmittelbarer berührt, bei dem der einzelne viel eher ein Urteil hat, sich zum mindesten zutraut, bei dem also die Leserschaft als fleißige Mitarbeiterin tätig sein kann und bei dem jedes auch sonst so bescheidende Blatt mit Vorschlägen und Anregungen, Einwendungen und Kritiken nicht nur auf die Leser, sondern auch auf die Verwaltung Einfluß zu üben vermag"¹. Gleichzeitig bedenkt Groth die Lokalberichterstattung auch mit Kritik: "Das unmittelbare, gesellschaftliche, wirtschaftliche oder sonstige persönliche Interesse, das sich an die Lokalmitteilungen knüpft, wirft völlig Belang- oder Geschmackloses, ja Ungehöriges in diesen Teil, hier gelingt es der Freundschaft und der Beziehung, der Eitelkeit und dem Geschäftsinteresse am leichtesten, irgend einer Notiz Eingang zu verschaffen"².

In Deutschland bildeten sich zwei Typen der Generalanzeiger-Presse heraus: Dies war auf der einen Seite der großstädtische Generalanzeiger mit Schwerpunkt in Berlin, wo die großen Pressekonzerne Mosse, Ullstein und Scherl die Zeitungslandschaft prägten, und auf der anderen Seite die für Deutschland typische kleine Lokalzeitung oder das Heimatblatt der mittleren und kleinen Städte.

1) Otto Groth, a.a.O., S. 925 f.

2) ebd. S. 933 f.

"Beiden ist gemeinsam, daß die geschäftlichen Interessen in erster Reihe stehen"¹. D.h. der Umfang des Textteils dieser Geschäftspresse ist abhängig vom Umfang der Anzeigen. Beide unterscheiden sich jedoch nach Form und Inhalt. Während die kleineren Lokalzeitungen mit einer Auflage von höchstens 10 000 Exemplaren ein Bild "der traditionellen Gleichmäßigkeit und Ruhe" zeigten, "entsprechend dem dortigen sich wenig ändernden Leben", zeichnete sich der großstädtische Generalanzeiger durch eine äußerlich auffallende Darbietung und eine inhaltliche Unruhe der politischen Auffassung aus mit dem Ziel, "sich ja dem zu Fluktuationen neigenden Leserkreis zu erhalten und zu erweitern"².

Die Erfolge des Generalanzeigers zwangen die älteren politischen Zeitungen, sich ebenfalls auf den lokalen Markt zu besinnen. Dies geschah meist in Form von städtischen Beilagen oder lokalen Wechsellseiten. Mit Berichten über die kleinen Alltagsereignisse und die Nachbarschaft sollte die Bindung zwischen Zeitung und Leser gestärkt werden.

Die geschäftliche Bedeutung der Lokalberichterstattung war unbestritten. "Den höchsten Werbewert für die Zeitung besitzen jene zahlreichen intimeren Geschehnisse, die eben nur im engsten nachbarlichen Kreise publizistisch bedeutsam sind"³. Darüberhinaus jedoch wurde das Lokale überwiegend als eine Sparte zweiter Ordnung betrachtet. Auch die kleinen Heimatzeitungen

1) Otto Groth, a.a.O., S. 773/774

2) ebd. S. 774

3) Walter Hagemann, a.a.O., S. 13

"sahen ihre Aufgabe darin, der engeren Heimat zu dienen, aber nicht nur durch lokale Stoffe, sondern vor allem als 'eine Brücke zur großen weiten Welt', zur deutschen Politik, die im fernen Berlin gemacht wurde. Die Blätter verstanden sich als die einzige Verbindung zwischen Provinz und Weltpolitik"¹.

Diese Geringschätzung der Lokalberichterstattung läßt sich u.a. auch am Stellenmarkt für Journalisten ablesen. Hier war die Nachfrage lange Zeit weitaus größer als "das Angebot tüchtiger und gebildeter mit dem Arbeitsgebiet im allgemeinen und an dem einzelnen Orte vertrauter Redakteure und Journalisten ..., zumal da die Entlohnung lange Zeit recht bescheiden war und sich nur allmählich hob".²

2.1.4.1. BEZIEHUNGEN ZWISCHEN STADT UND PRESSE

Berichte über städtische Angelegenheiten hatten zunächst den Charakter amtlicher Bekanntmachungen. Eine Pressepolitik seitens der Stadtverwaltung gab es nicht. "Dazu waren bis in die Hälfte des 19. Jahrhunderts die Aufgaben der Städte zu eng, zu unselbständig, zu rein administrativ, die Politik hatte auf den Rathäusern zu wenig Raum und die Vertreter der Bürgerschaft in den städtischen Körperschaften wurden nicht nach parteipolitischen Gesichtspunkten gewählt"³. Hinzu kam,

1) Peter Glotz / Wolfgang R. Langenbucher, Der mißachtete Leser, Köln/Berlin 1969, S. 96

2) Otto Groth, a.a.O., Band 4, Leipzig, Mannheim 1930, S. 69

3) ders., zit. in: Ewald Müller, Bürgerinformation. Kommunalverwaltung und Öffentlichkeit, 2. erg. Auflage, Stuttgart u.a., 1977, S. 12

daß durch das Dreiklassenwahlrecht und ein besonderes Kommunalwahlrecht die kommunale Selbstverwaltung dem Interesse weiter Bevölkerungskreise, vor allem der Arbeiter, entrückt war. Obwohl die Zensur aufgehoben war, wurde der Lokalberichterstattung das Recht auf Kritik weitgehend bestritten.

Das erste städtische Pressebüro wurde 1906 in Magdeburg gegründet. 1913 fand die erste Pressekonferenz der Stadt mit Magdeburgern Journalisten statt.¹

Während des Ersten Weltkrieges erfuhr die Lokalberichterstattung eine Aufwertung. Neben der kriegsbedingten kommunalen Informationstätigkeit über Lebensmittelversorgung, Luftschutz etc. wurde der Lokalpresse eine umfassende Aufklärungsarbeit zugestanden; sie entwickelte sich zu einem Vermittlungsforum zwischen Leserschaft und Verwaltung.

Diese positiven Änderungen wurden zunächst durch die politischen Veränderungen von 1918 und die demokratische Grundlage der Weimarer Republik fortgesetzt. Mit der Einführung des allgemeinen, direkten Wahlrechts stieg zudem das Interesse des Bürgers am kommunalen Geschehen. Dies fand auch im Ausbau des lokalen Teils der Zeitungen seinen Niederschlag. Ein weiterer Grund für die Ausweitung der Lokalberichterstattung lag im Aufgabenzuwachs der kommunalen Selbstverwaltung, der eine breite Informations- und Aufklärungstätigkeit erforderlich machte. Immer mehr Städte richteten Presseämter ein. 1921 wurde die "Arbeitsgemeinschaft städtischer Nachrichten- und

1) vgl. Ewald Müller, a.a.O., S. 18 ff.

Presseämter" gegründet, die einen Katalog von teilweise heute noch gültigen Maßnahmen entwickelten. Dieser Katalog enthielt u.a. die Forderung nach Selbständigkeit des Presseamtes mit direkter Unterstellung gegenüber dem Verwaltungschef und Vorschläge zur Qualifikation der Presseamtsleiter.

Jedoch waren die Beziehungen zwischen Zeitungen und Presseämtern nicht ganz reibungslos. So wurden auf der einen Seite Klagen über mangelnde Informationstätigkeit der Presseämter ("städtisches Nachrichtenverhinderungsamt")¹, auf der anderen Seite über mangelnden kommunalpolitischen Sachverstand der Lokalredakteure laut.

2.1.5. NATIONALSOZIALISTISCHE PRESSEPOLITIK

Während der Zeit des Dritten Reichs (1933 - 1945) wurde jegliche kommunale Informationsarbeit blockiert. Die kommunale Selbstverwaltung wurde faktisch zugunsten des zentralistischen parteidiktatorischen Führerprinzips aufgehoben, die Presse umfunktioniert zu einem Mittel der Staatsführung zwecks Verfolgung der innen- und außenpolitischen Ziele. Erster Schritt auf dem Wege zur Gleichschaltung der Presse war die am 4. Februar 1933 vom Reichspräsidenten verkündete Verordnung "zum Schutze des deutschen Volkes", mit der auch die Beschlagnahme und das Verbot von Druckschriften geregelt und damit die Pressefreiheit beseitigt wurde. Nach und nach kam es zu Verboten der sozialistischen und kommunistischen Presse, massiv wurde die nationalsozialisti-

1) Ewald Müller, a.a.O., S. 31

sche Presse durchgesetzt, die bürgerliche Presse vollzog unter dem Druck der nationalsozialistischen Pressegesetzgebung (z.B. Schriftleiter- und Reichskulturkammergesetz) einen weitgehenden Assimilierungsprozeß. Durch die Anordnung zur Beseitigung der 'Skandalpresse' wurde der Aufkauf der Generalanzeigerpresse ermöglicht. "Von den 4 700 Zeitungstiteln, die 1932 mit 18,6 Millionen Auflage erschienen, blieben 1944 noch 977 mit 25 Millionen Auflage übrig ... Die Parteipresse der NSDAP umfaßte zuletzt 352 Blätter mit fast 21 Millionen Auflage, während die 625 verbliebenen privaten Zeitungen nur vier Millionen Auflage hatten"¹.

2.1.6. NEUANFANG NACH 1945

Nach Zusammenbruch des Nationalsozialismus konnten zwischen 1945 und 1949 Zeitungen nur mit Erlaubnis der Alliierten erscheinen. Lizenzen zur Herausgabe einer Zeitung wurden nur an antinationalsozialistische Kräfte verteilt. Altverleger waren wegen des Vorwurfs der Zusammenarbeit mit dem nationalsozialistischen Regime grundsätzlich ausgeschlossen. Die erste deutsche Zeitung in den West-Zonen waren die "Aachener Nachrichten", die seit Januar 1945 unter amerikanischer Kontrolle arbeitete und im Juni 1945 die Lizenz Nr. 1 erhielt.

Bis Sommer 1949 erschienen in den West-Zonen 169 Lizenzzeitungen mit über 750 Nebenausgaben, die im Prinzip einen Ersatz für die fehlende Heimatpresse bildeten. War bis 1933 die kleine Zei-

1) Kurt Koszyk, 17. Jahrhundert bis zur Gegenwart, in: Handbuch der Publizistik, a.a.O., S. 93

tung ein Charakteristikum der deutschen Presse, hatten 1948 etwa 40 Prozent der Lizenzzeitungen Auflagen von über 100 000 Exemplaren.

Nach Aufhebung der Lizenzpflicht im September 1949 stieg innerhalb eines Jahres die Zahl der Zeitungen um fast 400 auf 568.¹ Vor allem die Altverleger nahmen Zeitungsneugründungen vor und führten die Tradition der Heimatpresse fort. Diese Wiederbelebung der alten Presseformen ist vielfach auf Kritik gestoßen. "Die deutsche Presse hatte nach 1945 die Chance eines radikalen Neuanfangs. Diese Chance wurde vertan"². Und Koszyk schreibt: "Der anfängliche Erfolg der unpolitisch erscheinenden Heimatpresse und Generalanzeiger machte die sich dann immer mehr durchsetzende Tendenz der Entpolitisierung deutlich"³. Auch auf der wirtschaftlichen Seite zeigten sich bald die Folgen.

2.2. WIRTSCHAFTLICHE ENTWICKLUNG

Der folgende Überblick über die wirtschaftliche Entwicklung der deutschen Tagespresse⁴ erhebt

1) vgl. dazu u.a.: Hermann Meyn, Massenmedien in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin, ergänzte Neuauflage 1971

2) Glotz/Langenbucher, a.a.O., S. 96

3) Koszyk, a.a.O., S. 96

4) Tagespresse/-zeitung: Zeitungen, die mindestens zweimal wöchentlich erscheinen, mit aktueller, universeller Berichterstattung, vgl. Stichwort "Pressegeschichte", in: Publizistik, Fischer-Lexikon, a.a.O., S. 245
So unterschiedlich die Zeitungsstrukturen aufgrund der jeweiligen historischen Entwicklung in den demokratischen Staaten Nord- und Mitteleuropas oder in den USA auch sind, gemeinsam ist ihrem Pressewesen die privatwirtschaftliche Grundlage und damit auch die Konzentrationstendenzen. vgl. u.a. Stichwort "Massenmedien Europa" "Massenmedien USA", in: Publizistik, a.a.O., S. 109 ff. und 138 ff.

nicht den Anspruch der Vollständigkeit, sondern soll neben den wesentlichen Erscheinungsformen und Ergebnissen der Strukturveränderungen vor allem die Auswirkungen für den lokalen Raum aufzeichnen.¹

2.2.1. KONZENTRATIONSPROZESSE BIS 1954

Auf dem deutschen Tageszeitungsmarkt sind vier Phasen des Konzentrationsprozesses zu beobachten.

Das "erste Zeitungssterben" fand während des 1. Weltkrieges statt, das zweite während der Wirtschaftskrise 1921 - 1925. Charakteristisch war damals die kleine Zeitung mit einer durchschnittlichen Auflage von bis zu 10 000 Exemplaren. Angesichts der angespannten wirtschaftlichen Lage konnte sich ein Großteil dieser kleinen Zeitungen nicht selbständig finanzieren. Dies war der Ansatzpunkt für Unternehmer wie Hugenberg (1865 - 1952), der nicht nur selbst viele Zeitungen durch Aufkauf in seinen Besitz, sondern z.B. über den Weg einer Verlagsanstalt, die hunderte von Provinzzeitungen mit Matern- und Bilderdiensten versorgte, sowie über Kreditanstalten weitere Zeitungen unter seinen Einfluß brachte.

Mit über 4 000 unterschiedlichen Titeln war gegen Ende der Weimarer Zeit ein Höchststand an äußerer Zeitungsvielfalt erreicht, der jedoch durch die Auswirkungen der nationalsozialistischen Pressepolitik sehr schnell wieder reduziert wurde (drittes Zeitungssterben). Die folgende Tabelle gibt im einzelnen Aufschluß über

1) vgl. ausführlich z.B. Kurt Koszyk, a.a.O., S. 82 f.

diese Phasen.¹

<u>Jahr</u>	<u>Zahl der Titel</u>
1881	1 963
1914	3 716
1917	2 925
1921	3 243
1925	2 974
1932	4 275
1934	2 988
1943	988

Während der Zeit des Lizenzzwanges nach dem 2. Weltkrieg sind bis Ende 1948 insgesamt 178 Zeitungen mit 753 Nebenausgaben erschienen, wobei im Gegensatz zur Vorkriegszeit hohe Auflagen überwogen. "40 % der Zeitungen hatten 1948 über 100 000 Auflage. Die Nebenausgaben bildeten im Prinzip einen Ersatz für die fehlende Heimatpresse, die sich erst nach dem Fall des Lizenzsystems in den westlichen Zonen bilden sollte"².

Die Aufhebung des Lizenzzwangs geschah im Sommer 1949. Ein Großteil der bisher ausgeschlossenen Altverleger ergriff die Möglichkeit, wieder Zeitungen herausbringen zu dürfen. Mit einem Schlag stieg die Zahl der Zeitungstitel bis Ende 1949 auf 527. 1950 erschienen über 600 Zeitungen. In dem zunehmenden Konkurrenzkampf zwischen Lizenz- und Altverlegern, bei steigenden qualitativen Anforderungen und in einer unsicheren Kosten-situation mußten viele Lizenzverleger, die oft branchenfremd waren und kaum kaufmännische Erfah-

1) vgl. "Presse BRD", in Publizistik, Fischer Lexikon, a.a.O., S. 220

2) Kurt Koszyk, a.a.O., S. 93

rungen hatten, große Auflagenverluste hinnehmen. 20 Lizenzzeitungen wurden eingestellt.

Ein weiteres Problem in dieser Übergangsphase bildeten die Druckereibetriebe, die teilweise von den Lizenzträgern gepachtet worden waren und nun von den Altverlegern beansprucht wurden. Zur Verminderung aufkommender Konflikte wurde von der High Commission of Germany 1951 ein Kreditfond gegründet, mit dessen Hilfe die technischen Probleme bis 1952 beseitigt wurden.

Der Boom an neuen Zeitungstiteln hielt bis Ende 1954 an. Von den damals herausgegebenen Titeln waren viele wieder mit kleineren Auflagenzahlen zu verzeichnen.

2.2.2. HEUTIGER STAND DER PRESSEKONZENTRATION

1954 begann die vierte Phase des Zeitungssterbens.¹
So verringerten sich im Zeitraum von 1954 bis 1981:

1) Als Quelle dienen vor allem: Walter J. Schütz, Deutsche Tagespresse 1981, in: Media Perspektiven, Heft 9, 1981, S. 645 ff.; ders., Die Zeitungsdichte in der Bundesrepublik Deutschland und die Zunahme der Ein-Zeitungs-Kreise seit 1954, in: Publizistik, 14. Jg., 1969, Heft 3, S. 311 ff.; ders., Zeitungsdichte und Zeitungswettbewerb in der Bundesrepublik Deutschland 1976, in: Publizistik, 23. Jg., 1978, Heft 1-2, S. 58 ff.; Die Medienberichte 1974 und 1978, a.a.O.; Horst Decker, Wolfgang R. Langenbucher, Günter Nahr, Die Massenmedien in der postindustriellen Gesellschaft. Konsequenzen neuer technischer und wirtschaftlicher Entwicklungen für Aufgaben und Strukturen der Massenmedien in der Bundesrepublik Deutschland, Göttingen 1976; Zum Problem Pressekonzentration vgl. ausführlich: Siegfried Klaue, Manfred Knoche, Axel Zerdick (Hrsg.), Probleme Pressekonzentrationsforschung. Ein Expertenkolloquium an der Freien Universität Berlin, Baden-Baden 1980; Manfred Knoche, Der Konzentrationsprozeß der Tagespresse 1954 - 1978. Typenorientierte Einzelfallanalysen zum Wegfall publizistischer Einheiten, in: Media Perspektiven, Heft 10, 1978, S. 731 - 747; Helmut Diederichs, Konzentration in den Massenmedien. Systematischer Überblick zur Situation in der BRD, München 1973; Rolf-Michael Kühne, Die Konzentrationsproblematik in der regionalen Tagespresse, Diss., Köln 1972

- die Zahl der Verlagsbetriebe, die Tageszeitungen herausgeben, von 624 mit insgesamt 1 500 redaktionellen Ausgaben um 232 Einheiten auf 392 mit zusammen 1 258 redaktionellen Ausgaben.¹ Diese Entwicklung ist gekennzeichnet durch eine starke Verringerung der Anzahl der kleinen und eine Zunahme der Zahl der großen Verlagsbetriebe. Am stärksten hat sich die Zahl der Verlage reduziert, deren Tageszeitungen Verkaufsauflagen bis zu 10 000 Exemplaren haben. Aus diesem Größenklassenbereich sind zwischen 1954 und 1981 allein 230 Betriebe, d.h. über die Hälfte der 393 Bestände von 1954, ausgeschieden. Dagegen hat sich die Zahl der Verlagsbetriebe mit Auflagen von mehr als 150 000 in dieser Zeit mehr als verdoppelt: von 15 auf 34. Während also der Marktanteil der kleinen Zeitungen sich heute auf 41,5 Prozent mit einem Anteil an der Gesamtverkaufsauflage von 4,2 Prozent beläuft, verfügen die auflagenstarken Verlagsbetriebe mit einem Marktanteil von 8,7 Prozent jedoch über einen Anteil an der Verkaufsauflage von 59,4 Prozent.²
 - die Zahl der publizistischen Einheiten³ in der Zeit von 1954 bis 1981 von 225 auf 127. Dies geschah entweder durch Einstellung dieser selbständigen Zeitungen, durch den Anschluß an andere Zeitungen oder Zentralredaktionen sowie durch Zusammenlegung von Zeitungen.⁴
-
- 1) vgl. Walter J. Schütz, Deutsche Tagespresse 1981, a.a.O., S. 645
- 2) vgl. Aufschlüsselung in Medienbericht 1978, a.a.O., S. 7; aktualisiert nach Walter J. Schütz, Deutsche Tagespresse 1981, a.a.O.
- 3) d.h. die Zahl der Tageszeitungen mit eigenen Vollredaktionen, die redaktionell nicht mit anderen Zeitungen zusammenarbeiten.
- 4) Walter J. Schütz, Deutsche Tagespresse 1981, a.a.O., S. 645

Hauptsächlich betroffen waren dabei die Auflagengrößen bis zu 60 000 Exemplaren. In diesem Bereich sind bis 1981 118 Vollredaktionen, d.h. etwa 3/4 aller Vollredaktionen dieser Gruppe, weggefallen. Den 157 Vollredaktionen im Jahre 1954 standen im Jahr 1981 noch 39 gegenüber. Im gleichen Zeitraum hat sich die Zahl der Vollredaktionen, die Zeitungen mit Auflagen von über 150 000 Exemplaren betreuen, durch Auflagenzuwachs, Kooperationen im redaktionellen Teil, Fusionen von Verlagsunternehmen und Neugründungen von 18 auf 42 mehr als verdoppelt.¹ D.h. mit anderen Worten: gut ein Drittel (33,9 %) der Vollredaktionen ist zuständig für knapp drei Viertel (73,8 %) der Auflage der Tagespresse.²

2.2.3. KONZENTRATION IM LOKALEN RAUM

Entsprechend dieser Entwicklung hat sich der Markt des konkurrierenden Zeitungsangebots verkleinert. Dies läßt sich ablesen am Rückgang der Zeitungsdichte. Darunter ist zu verstehen, "... unter wieviel verschiedenen Zeitungen mit Lokalberichterstattung über denselben örtlichen Bereich die Leser dieses Gebiets wählen können".³ Ausgeschlossen werden dabei die Tageszeitungen, die zwar innerhalb eines Gebiets erscheinen, jedoch in Abgrenzung voneinander berichten und sich nicht überschneiden.

1) Walter J. Schütz, Deutsche Tagespresse 1981, a.a.O., S. 650

2) vgl. Medienbericht 1978, a.a.O., S. 11

3) ebd. S. 7

Der Anteil der Kreise und kreisfreien Städte, in dem sich die Bevölkerung nur aus einer Tageszeitung über das aktuelle örtliche Geschehen unterrichten kann, ist von 1954 bis 1981

- von 15,2 Prozent mit einem Anteil an der Gesamtbevölkerung in der Bundesrepublik Deutschland von 8,5 Prozent
- auf 46,2 Prozent mit einem Gesamtbevölkerungsanteil von 34,7 Prozent gestiegen.¹

Besonders betroffen von dieser Entwicklung sind die Länder Saarland mit einem Gesamtbevölkerungsanteil in Ein-Zeitungs-Kreisen von 90,6 Prozent, Rheinland-Pfalz mit 78,8 Prozent, Niedersachsen mit 62,1 Prozent, Schleswig-Holstein mit 56,6 Prozent. In Nordrhein-Westfalen dagegen leben lediglich 5,1 Prozent der Bevölkerung in Gebieten mit einem Zeitungsmonopol.²

2.2.4. URSACHEN DER PRESSEKONZENTRATION

Die Tagespresse in der Bundesrepublik Deutschland ist privatwirtschaftlich organisiert und unterliegt damit marktwirtschaftlichen Gesichtspunkten. Hier sind auch die Ursachen für die Strukturverän-

1) Walter J. Schütz, Deutsche Tagespresse 1981, a.a.O., S. 656 ff.

2) ebd.

Auch die Zahl der Großstädte mit nur einer Zeitung mit örtlicher Berichterstattung hat sich von 5 (8,8 Prozent) im Jahre 1967 auf 20 (29,4 Prozent) im Jahre 1976 vergrößert. Bei einer weiteren Differenzierung ergibt sich, daß 1976 sogar in 28 Großstädten kein Wettbewerb zwischen örtlichen Abonnementstageszeitungen verschiedener wirtschaftlich voneinander unabhängiger Verlage bestand. vgl. Walter J. Schütz, Zeitungsdichte ..., a.a.O., S. 64

derungen auf dem Tageszeitungsmarkt zu finden. Sie lassen sich auffächern nach technischen, ökonomischen und wettbewerbsbedingten Gründen.¹

2.2.4.1. ZWANG ZUR TECHNISIERUNG

Der Zwang zur Technisierung der Verlagsunternehmen hat in den letzten Jahrzehnten ständig zugenommen, vor allem auf den Gebieten der Satzherstellung und des Zeitungsdrucks. Moderne, leistungsfähige technische Einrichtungen ermöglichen mit ihrer qualitativ und quantitativ gesteigerten Kapazität zum einen eine rentable Zeitungsherstellung, erfordern zum anderen jedoch auch höhere Auflagen zur Auslastung der Kapazitäten. Hier sind kleinere Verlage aufgrund ihres traditionellen Verbreitungsgebiets vor allem jedoch aus Kostengründen Grenzen gesetzt. Dies läßt sich deutlich anhand eines statistischen Vergleichs nachweisen: mußten z.B. 1976 Tageszeitungen mit einer Auflage bis zu 15 000 Exemplaren 38,1 Prozent der Gesamtkosten für die technische Herstellung (Druck und Satz) aufwenden, so lag dieser Prozentsatz bei Tageszeitungen mit über 170 000 Auflage bei nur 25,8 Prozent.² Die Mehrkosten, die für kleinere Verlage anfallen, haben oft Abstriche in der äußeren Aufmachung und im Redaktionsetat zur Folge.

Eine Entspannung dieser Situation ist auf dem Gebiet der Drucktechnik (Foto-/Lichtsatz) zu verzeichnen. "Das Angebot an dazu erforderlichen

1) vgl. ausführlich: Günther-Bericht, a.a.O., S. 21 ff.

2) Medienbericht 1978, a.a.O., S. 40

Maschinen und Geräten hat inzwischen eine Breite, die selbst kleineren Unternehmen eine solche Umstellung ermöglicht".¹ Auf der anderen Seite jedoch hat die Anwendung neuer Satztechniken in Verbindung mit der elektronischen Datenverarbeitung erhebliche Unruhe im journalistischen und drucktechnischen Arbeitsbereich erzeugt. Kurz soll an dieser Stelle auf Vor- und Nachteile dieser technischen Entwicklung eingegangen werden, die nicht nur zu Umschulungen im handwerklichen Bereich geführt haben, sondern in Zukunft auch die Arbeit der Journalisten stark beeinflussen können.²

- Die Vorteile liegen zum einen in einer Produktivitätssteigerung bei der Texterfassung und -bearbeitung, zum anderen bei der Möglichkeit der Übertragung des Fertigsatzes an dezentrale Druckorte und umgekehrt zur Zentralredaktion. Dies kann die Aktualität fördern und zu einer Vergrößerung bzw. Erhaltung eines Verbreitungsgebietes beitragen. Diese Vorteile haben sich - laut Medienbericht 1978 - in den USA bei Tageszeitungen mit Auflagen zwischen 50 000 und 200 000 Exemplaren bewährt.
- Als Nachteile können dem gegenübergestellt werden:
 - Arbeitskräfte müssen umgeschult oder freigesetzt werden;
 - technische Zwänge beeinflussen nicht nur den Arbeitsablauf in der Redaktion, sondern können auch die Kreativität und den Einsatz freier Journalisten einschränken;

1) Medienbericht 1978, a.a.O., S. 32

2) vgl. ebd. S. 32 f.

- Überkapazitäten können entstehen und weitere Konzentrationsprozesse hervorrufen;
- vor allem größere Verlagsunternehmen können mit Hilfe der Datenfernübertragung ihr Verbreitungsgebiet ausweiten und Wettbewerbsdruck auf den lokalen Zeitungs- und Anzeigenmarkt verstärken.

Diese Nachteile waren Gegenstand schwerer Auseinandersetzungen zwischen den Tarifpartnern des Druck- und Verlagswesens, die 1978 zu einem "Tarifvertrag Neue Technik" geführt haben. Dieser sieht u.a. Einschränkungen bei der Anwendung der neuen Verfahren vor, kann jedoch zunächst nur als eine vorläufige Beruhigung angesehen werden, da ausreichende Erfahrungen in der Praxis noch fehlen.¹

2.2.4.2. ABHÄNGIGKEIT VOM ANZEIGENAUFKOMMEN

Die Tageszeitungen sind in erster Linie abhängig vom Anzeigenaufkommen, d.h. sie stützen sich weitgehend auf den Verkauf von Anzeigenraum. Lag der Anteil der Erlöse durch das Anzeigenaufkommen 1954 bei etwa 50 Prozent, so hat er sich inzwischen auf rund 63 Prozent (bei reinen Abonnementtageszeitungen von 46,6 auf 69,5 Prozent) im Jahre 1976 gesteigert.² Dabei wird geschätzt, daß der regionale/lokale Anzeigenteil der Abonnementzeitungen rund 65 bis 90 Prozent des gesamten Anzeigenteils beträgt.³

1) vgl. "Tarifverhandlungen 'Neue Technik' abgeschlossen", in: Journalist, Heft 4, 1978, S. 41 ff.

2) vgl. Medienbericht 1978, a.a.O., S. 3

3) Decker u.a., a.a.O., S. 25

Diese hohe Abhängigkeit vom Anzeigenaufkommen führt zu konjunkturellen Anfälligkeiten, wie z.B. an den seit 1960 einzigen zu verzeichnenden negativen Jahreszuwachsraten im Anzeigengeschäft in den Rezessionsjahren 1967 und 1973/74 abzulesen ist.¹

Der Ausfall der Werteinnahmen in diesen angespannten Wirtschaftssituationen hatte jedoch bei den einzelnen Zeitungsgruppen unterschiedliche Ausmaße. Kleine Verlage bekamen die Rezession voll zu spüren, während große Verlage teilweise nur geringe oder gar keine Verluste aufzuzeigen hatten. Hier wird ein enger Zusammenhang zwischen Auflagenhöhe und Werbewert einer Zeitung deutlich. "Untersucht man die Beziehungen zwischen Anzeigenerlösen und Auflagenhöhe, ergeben sich erhebliche Wettbewerbsvorteile der Großpresse".² Nicht der absolute Anzeigenpreis, der bei kleineren Zeitungen niedriger ist, ist für den Inserenten interessant, sondern der relative Tausenderpreis. Dieser sinkt bei steigender Auflage und ist Anstoß für eine wirtschaftliche Spirale: Der Verleger einer auflagenstarken Zeitung kann bei nur geringen Kosten je Mehr-exemplar den Tausenderpreis weiter senken, ohne daß der Gewinn aus dem Verkauf eines Exemplars verringert wird. Dadurch kann er sein Anzeigenvolumen erhöhen. Der Mehrerlös ermöglicht auch den Ausbau des Textteils sowie Neuinvestitionen. Dies wiederum kann das Vertriebsgeschäft günstig beeinflussen. "Deshalb besitzen Großverlage einen erheblichen Wettbewerbsvorsprung gegenüber kleineren und mittleren Verlagen".³ Diese Feststellung

1) vgl. Medienbericht 1978, a.a.O., S. 34

2) Günther-Kommission, a.a.O., S. 26

3) ebd.

wird durch die Konzentrationsentwicklung bestätigt. In diesem Zusammenhang ist jedoch noch auf eine andere Entwicklung hinzuweisen: die Vergrößerung des Verbreitungsgebietes der einzelnen Zeitungsausgaben durch die Pressekonzentration und die damit verbundenen gestiegenen Auflagenzahlen haben sowohl zu größeren Streuverlusten für die lokalen Anzeigenkunden als auch zu höheren Anzeigenpreisen geführt. In dieser Entwicklung ist die Erklärung für die Entstehung der Anzeigenblätter zu finden, die örtlich begrenzt oder mit Stadtteilausgaben eine garantierte Haushaltsabdeckung anbieten. Ihr Erfolg ist u.a. auch in der Reaktion der Tageszeitungsverleger abzulesen, die zur Abwehr eigene Anzeigenblätter gründeten.¹

2.2.4.3. WETTBEWERBSBEDINGTE FAKTOREN

Konnte am Anfang der Konzentrationsentwicklung noch von einem Gesundschumpfungsprozeß gesprochen werden, bei dem nicht existenzfähige Verlage ihre Selbständigkeit verloren oder ganz aufgegeben hatten, so kommt inzwischen den wettbewerbsbedingten Faktoren eine entscheidende Rolle zu. Hier ist inzwischen eine gewisse Eigendynamik entstanden, von der in der Regel beim Wettbewerb² zweier Zeitungen die Zeitung mit der höheren Auflage profitiert. Nach Schütz ist "die Unternehmenspolitik deutscher Tageszeitungsverlage bei dem erreichten Konzentrationsniveau in aller Regel nicht auf Expansion gerichtet (...), sondern auf die Erringung und Behauptung der wirt-

1) vgl. Otfried Jarren, a.a.O., S. 68

2) z.B. durch niedrige Abonnementpreise, übersteigerte Werbeförderungen, hohe Anzeigenrabatte

schaftlich vorteilhaften Erst- oder Alleinanbieterposition in einem unter Umständen auch schrumpfenden Verbreitungsgebiet".¹ Entsprechend haben in den letzten Jahren zunehmend auch Verlage von Zeitungen mit höherer Auflagengrößeklasse in Konkurrenz zu noch auflagenstärkeren Zeitungen in besserer Marktposition ihre wirtschaftliche Selbständigkeit verloren.²

Hier zeigt sich der ursächliche Zusammenhang zwischen Anzeigenerlösen und Auflagenhöhe und/ bzw. besserer Marktposition. Da eine Zeitung in der Position des Allein- oder Erstanbieters einen höheren Werbewert für den Inserenten hat und ihr daraus erhebliche Kostenvorteile erwachsen, kann sie ihre Marktposition ausbauen. Verluste an Vertriebserlösen können durch Anzeigenerlöse kompensiert werden. Zeitungen mit kleineren Auflagen und in nachrangiger Wettbewerbsposition geraten nicht nur verstärkt in Anzeigenabhängigkeit, sondern zunehmend auch in wirtschaftliche Schwierigkeiten.

Aufschlußreich ist eine Aufschlüsselung des Zeitungsmarktes der Bundesrepublik Deutschland nach den jeweiligen Wettbewerbspositionen der Abonnementszeitungen. Demnach befanden sich von den 376 Verlagsbetrieben im Jahre 1981

- 130 (34,6 %) überwiegend in Alleinanbieterposition
- 191 (50,8 %) überwiegend in Erstanbieterposition
(d.h. mit dem größten Anteil der relevanten Gesamtauflage)
- 55 (14,6 %) überwiegend in nachrangiger Position.³

1) Walter J. Schütz, Deutsche Tagespresse 1981, a.a.O., S. 655

2) vgl. Medienbericht 1978, a.a.O., S. 7

3) vgl. Walter J. Schütz, Deutsche Tagespresse 1981, a.a.O., S. 660

Aus der Statistik geht hervor, daß der Tageszeitungsmarkt in der Bundesrepublik Deutschland inzwischen überwiegend von Zeitungen in marktbeherrschender Position bestimmt wird.

2.2.5. KOOPERATION AUF DEM TAGESZEITUNGSMARKT

Vor allem zur Begegnung wirtschaftlicher Schwierigkeiten wurde eine Vielfalt an Kooperationen auf dem Tageszeitungsmarkt entwickelt, die sich auf die Bereiche Anzeigen, Vertrieb, Technik und Redaktion erstrecken:

- Mehr als die Hälfte der Tagespresse übt bei der Entwicklung des Anzeigengeschäfts zwischenbetriebliche Kooperation in Form eines Anzeigenrings oder einer Anzeiengemeinschaft aus. "Die Kooperation erleichtert den angeschlossenen Lokal/Regionalzeitungen die Akquisition von Anzeigenaufträgen überregional inserierender Kunden, indem sie diesen die Abdeckung größerer Gebiete mit Tagespresseanzeigen preislich durch Gemeinschaftstarife, die Kombinationsrabatte einschließen und administrativ durch zentrale Auftragsbearbeitung anziehender macht".¹

- Das Ziel der Kooperation im Vertriebswesen ist die Verbesserung der Vertriebskosten. Dies geschieht überwiegend über den Weg der Zusammenlegung oder Koordinierung der Zustellung und ermöglicht Einsparungen von Personalkosten.

- Da für kleinere Verlage die Kosten für die technische Herstellung der größte Kostenfaktor bei der Zeitungsherstellung bedeutet, bieten

1) Medienbericht 1978, a.a.O., S. 47/48

sich hier der Lohndruck oder die Einrichtung einer gemeinsamen Druckerei für mehrere Verlage (z.B. Sindelfingen) als Ausweg an.

- Vor allem auf dem Gebiet der redaktionellen Kooperation gibt es verschiedene Erscheinungsformen, die es oft den Verlegern ermöglichen, zumindest in der lokalen Ausgabe der Tageszeitung Selbständigkeit zu bewahren. Zu den Kooperationsformen gehören:¹

- Zusammenarbeit meist kleiner Verlage, wobei die redaktionelle Kooperation auf gemeinsame wirtschaftliche Interessen ausgedehnt ist;
- Redaktionsgemeinschaften mehrerer kleiner Verlage ohne sonstige Gemeinsamkeiten;
- Redaktionsgemeinschaft mit größeren Zeitungen als Mittel- und Schwerpunkt ohne Ausdehnung der Zusammenarbeit auf sonstige Bereiche;
- Maternallieferung einer größeren Zeitung an kleine angeschlossene Zeitungen ohne sonstige Kooperation;
- Gemeinschaft mehrerer Verlage mit einer großen Zeitung als Mittelpunkt, bei der die redaktionelle Zusammenarbeit auf wirtschaftlichem Gebiet z.B. durch gemeinsame Anzeigenbeschaffung ergänzt wird.

Die möglichen Auswirkungen dieser Kooperationsformen sind zwiespältig. Sie "können einerseits die fortschreitenden Konzentrationsbewegungen verlangsamen und zur Erhaltung einer publizistischen Vielfalt beitragen, sie können aber auch als die erste Stufe einer weiteren Verflechtung zwischen den Tageszeitungsverlagen angesehen wer-

1) vgl. Stichwort "Presse BRD", in: Publizistik, Fischer-Lexikon, a.a.O., S. 221

den und zum Verlust der Eigenständigkeit vieler Verlage führen".¹

2.2.6. WIRTSCHAFTLICHE HILFEN

Zur Verbesserung der Wettbewerbssituation von kleinen und mittleren Presseunternehmen hat die Günther-Kommission eine Reihe von wirtschaftlichen Maßnahmen seitens der Regierung vorgeschlagen, die von einer Umsatzsteuerbefreiung über die Senkung der Postgebühren, Investitionsrücklagen und Kredithilfen bis hin zur Gründung eines Kuratoriums für Zeitungstechnik und Zeitungswirtschaft reichen.² Der Maßnahmenkatalog wurde von der Regierung mit Zurückhaltung aufgenommen, da es gelte, das verfassungsrechtliche Gebot der Pressefreiheit nicht durch staatliche Maßnahmen einzuschränken. Zu den konkreten Hilfsmaßnahmen der Bundesregierung gehören u.a.: seit 1968 gewährte Kredite aus dem ERP-Sonderprogramm zur Modernisierung vor allem kleiner Zeitungsunternehmen; Kredite und Zinszuschüsse für kleinere und mittlere Verlage aufgrund von der Bundesregierung beschlossener Sofortmaßnahmen in den Jahren 1974 und 1975; Gebührenvergünstigungen der Deutschen Bundespost im Postzeitungsdienst.³

Jedoch muß insgesamt festgestellt werden, daß "durch die bislang geleisteten wirtschaftlichen Hilfen keine strukturellen Verbesserungen der Tagespresse erreicht werden konnten".⁴

1) Decker u.a., a.a.O., S. 33

2) vgl. Günther-Kommission, a.a.O., S. 42 ff.

3) vgl. Medienbericht S. 65 ff.

4) Decker u.a., a.a.O., S. 41

2.2.7. ZUSAMMENFASSUNG

Im Überblick lassen sich zunächst die folgenden wesentlichen Strukturveränderungen festhalten:

- Die Vielzahl kleiner Verlage ist ständig zurückgegangen. Der Trend zu noch größeren Betriebseinheiten hat weiter zugenommen;
- Die publizistische Konzentration, d.h. die Zahl der publizistischen Einheiten, ist noch stärker zurückgegangen als der Bestand an Zeitungsverlagen. Auch hier beschränkt sich der Rückgang weitgehend auf Zeitungen mit kleineren Auflagen;
- Durch die publizistische Konzentration ist die Zahl der Ein-Zeitungs-Kreise drastisch angestiegen. Ein gutes Drittel der Bevölkerung in der Bundesrepublik lebt in Gebieten mit nur einer örtlich berichtenden Tageszeitung.

Aus Tabelle 4¹ lassen sich zusätzlich die folgenden wichtigen Entwicklungstendenzen seit 1954 ablesen:

1) zusammengestellt nach Walter J. Schütz, Deutsche Tagespresse 1981, a.a.O.

ZEITUNGSSTERBEN	1954	1964	1967	1976	1979	1981
ZEITUNGSVERLAGE	624	573	535	403	400	392
VOLLREDAKTIONEN (PUBL. EINHEITEN)	225	183	158	121	122	124
REDAKTIONELLE AUSGABEN	1 500	1 495	1 416	1 229	1 240	1 258
EINZEITUNGSKREISE	85 (15,2 %)	121 (21,4 %)	145 (25,7 %)	156 (45,3 %)	150 (45,2 %)	152 (46,2 %)
VERKAUFTE AUFLAGEN (in Mio/Stück)	13,4	17,3	18,0	19,5	20,5	20,4

War der Konzentrationsprozeß von 1954 bis 1976 gekennzeichnet durch den ständigen Rückgang der Zahl der "Publizistischen Einheiten", der "Zeitungsverlage" und der "Redaktionellen Ausgaben", so hat sich seitdem nur noch die Zahl der "Zeitungsverlage" verringert. Dagegen sind sowohl bei den "Publizistischen Einheiten" als auch den "Redaktionellen Ausgaben" Zuwächse zu verzeichnen.¹ Diese positive Entwicklung ist durch Auflösung von Kooperation sowie durch die Einrichtung neuer Bezirksausgaben zustande gekommen. "Entgegen dem Trend der Vergangenheit, mit immer weniger Bezirksausgaben ihr Verbreitungsgebiet abzudecken, suchten einige große Zeitungsverlage innerhalb ihres bisherigen Verbreitungsgebietes durch Ausgliederung von neuen Ausgaben aus schon bestehenden zu einer stärkeren Lokalbezogenheit zu kommen".²

Dieser - trotz hohem Konzentrationsgrad - positive Trend zeichnet sich auch auf dem Gebiet der Auflagenentwicklung ab. Zwar zeigt die Tabelle für 1981 einen stagnierenden Stand. Doch dieser ist nur auf den Auflagenrückstand bei der Straßenverkaufspressen zurückzuführen, "während umgekehrt die im Abonnement abgesetzte Tagespresse ihre Auflage kontinuierlich und in einem Ausmaß steigern konnte, der den Verlust bei der Straßenverkaufspressen fast kompensiert".³ Einem Anteil von 69,6 Prozent der Abonnementpresse an der Gesamtauflage der Tageszeitungen stehen 30,4 Prozent der Straßenverkaufspressen gegenüber.

1) Walter J. Schütz, Deutsche Tagespresse 1981, a.a.O., S. 655

2) ebd.

3) ebd.

Als Fazit kann festgehalten werden, daß die Entwicklungen der letzten Jahre zumindest für ein vorläufiges Ende des Konzentrationsprozesses sprechen.

2.3. ZU DEN POLITISCHEN FOLGEN DER PRESSEKONZENTRATION

2.3.1. PRESSEKONZENTRATION UND PRESSEFREIHEIT

War bisher überwiegend von den wirtschaftlichen Auswirkungen der Pressekonzentration die Rede, so stellt sich stärker noch die Frage nach den politischen Folgen. Von Anfang ihrer Entwicklung an war die Zeitung ein wirtschaftliches Kuppelprodukt mit der Doppelfunktion als Werbe- und als Informationsträger und entsprechend mit zwei Märkten, dem Inserenten- und dem Lesermarkt. Mit zunehmender gesellschaftlicher Komplexität hat sich innerhalb dieser Funktionen-Konstellation eine tiefgreifende Schwerpunktverlagerung vollzogen. Anfangs als zusätzlicher Anreiz zur Absatzförderung von weiteren Produkten aufgenommen, ist die Presse und die von ihr vermittelte Information heute neben der Verkaufshilfe zu einem unverzichtbaren Mittel der sozialen Orientierung und der politischen Meinungsbildung geworden. In Art. 5 GG ist die Freiheit der Presse verankert, und das Bundesverfassungsgericht hat ihre Bedeutung als unentbehrliche Institution der politischen Willensbildung verschiedentlich festgeschrieben.¹ Gleichzeitig hat es jedoch auch vorausgesetzt, "daß innerhalb

1) vgl. FN 1 S. 5; S.13f. und ausführlich weiter unten S. 231 ff.

des deutschen Pressewesens eine relativ große Zahl von selbständigen und nach ihrer Tendenz, politischen Färbung oder weltanschaulichen Grundhaltung miteinander konkurrierender Presseerzeugnisse existiert".¹

Durch die Pressekonzentration wurde diese Voraussetzung zunehmend in Frage gestellt und es wurden vor dem Hintergrund einer immer größeren publizistischen und wirtschaftlichen Macht in den Händen weniger Verleger u.a. die Befürchtungen laut, daß

- die Chancen der Journalisten, den Arbeitsplatz zu wechseln, sinken und damit ihre Unabhängigkeit gegenüber dem Verleger beeinträchtigt wird;
- die Wahlmöglichkeiten des Lesers und damit seine Informationsfreiheit eingeschränkt wird;
- durch eine einheitliche publizistische Lenkung nicht nur der Nachrichteninhalt nivelliert, sondern das durch die Zeitungen vermittelte Meinungsspektrum durch Einseitigkeit geprägt wird;
- die publizistische Funktion durch wirtschaftliche Zwänge beeinträchtigt wird;
- das publizistische Angebot vor allem in lokalen Bereichen bedeutend abnehmen wird.²

1) Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Band 12, S. 261

2) vgl. u.a.: Hermann Meyn, Massenmedien in der Bundesrepublik Deutschland, ergänzte Neuauflage, Berlin 1971; Helmut Arndt, Bedroht die Pressekonzentration die freie Meinungsbildung? in: Bergedorfer Protokolle, Band 19, Hamburg/Berlin 1967, S. 10 ff.; ders., Gefahren fortgeschrittener Pressekonzentration, in: Dieter Prokop (Hrsg.), Massenkommunikationsforschung, 1: Produktion, Frankfurt/M. 1972, S. 236 ff.; Projektgruppe am Institut für Kommunikationswissenschaft der Universität München, Politische Kommunikation. Eine Einführung, Berlin 1976, S. 109

Auf Empfehlung des Bundestages hat die Bundesregierung nach englischem und schwedischem Vorbild in den 60er Jahren Pressekommissionen berufen¹, wobei sich vor allem die Günther-Kommission 1967 mit der Pressekonzentration und der Frage nach den Folgen für die Meinungsfreiheit beschäftigte. Diese Frage wurde nach ausführlicher Beschäftigung mit den Ursachen der Konzentration ausschließlich unter dem Aspekt der äußeren Vielfalt, verstanden als der Wahlmöglichkeit des Bürgers zwischen mehreren Publikationsorganen, beantwortet. Ausgehend von der Überlegung, daß eine möglichst große Vielfalt von Meinungsträgern die Wahrscheinlichkeit erhöhe, daß dem Bürger eine Vielfalt an Informationen und Meinungen zur Verfügung stehe, kommt die Günther-Kommission zu dem Schluß: "Die Vereinheitlichung der Berichterstattung durch konzentrierte Verlagsunternehmen erhöht die schädlichen Wirkungen auf den Meinungsbildungsprozeß; die Zerstörung der im Art. 5 GG geschützten Meinungs- und Informationsfreiheit des Bundesbürgers verläuft progressiv".²

Wird mit den öffentlich-rechtlichen Anstalten Rundfunk und Fernsehen in der überregionalen Berichterstattung noch ein Regulativ gesehen, so gilt nach Auffassung der Kommission für den Bürger auf regionalem und lokalem Sektor ohne Einschränkung, daß die Konzentration "zu einer Einengung seiner Stellung im demokratischen Staat"³ führt.

1) 1964: Kommission zur Untersuchung der Wettbewerbsgleichheit von Presse, Funk, Fernsehen und Film (nach ihrem Vorsitzenden auch Michel-Kommission genannt; 1967: Günther-Bericht, a.a.O.

2) ebd. S. 40

3) ebd. S. 41

2.3.2. AUSSERE VERSUS INNERE ZEITUNGSVIELFALT

Die monokausale Behandlung des Konzentrationsphänomens, wonach allein schon aus der rückläufigen Entwicklung der Zeitungstitel auf eine Gefährdung der Presse- und Meinungsvielfalt geschlossen wird, ist auf vielfache Kritik gestoßen.

Die Günther-Kommission selbst hat in vorbereitenden Überlegungen darauf hingewiesen, daß ein wissenschaftlicher Nachweis über tatsächliche Wirkungen der Pressekonzentration fehlt und daß aus dem Vorhandensein vieler selbständiger publizistischer Einheiten nicht mit Sicherheit auf einen hohen Grad von Meinungsvielfalt geschlossen werden kann.¹

Von den Kritikern wird dies untermauert mit folgenden Argumenten:²

- daß im Zuge des Konzentrationsprozesses in erster Linie Tageszeitungen mit Auflagen bis zu 40 000 Exemplaren ihre Selbständigkeit aufgegeben haben, die wirtschaftlich nicht rentabel gewesen sind und von daher schon geringere journalistische Leistungen erbringen konnten;
- daß in der Regel der Bürger nur eine Zeitung liest.³

Einer der schärfsten Kritiker der Vielfaltsthese als der zentralen Voraussetzung für die Pressefreiheit ist Hans Wagner, der neben den ange-

1) Günther-Bericht, a.a.O., S. 39

2) vgl. stellvertretend Glotz/Langenbucher, a.a.O.

3) vgl. auch Günther-Bericht, a.a.O., S. 39, Spalte 1

fürhten Argumenten vor allem auch den historischen Hintergrund beleuchtet: "Die Kommunikationsmisere resultiert nicht aus der Konzentration, sondern aus einer liberalistischen Auffassung der Pressefreiheit".¹ Der Kampf um die Presse- und damit auch Meinungsfreiheit sei zunächst ein Kampf gegen jegliche Kontrolle der Obrigkeit gewesen. Meinungsfreiheit sei verstanden worden als ein natürliches, dem Individuum angeborenes Recht, an keine Pflicht gegenüber der Gesellschaft gebunden, das nicht eingeschränkt werden dürfe. "Unter diesen Auspizien konkretisierte sich der freie Zugang zur Presse so, daß diejenigen, welche die Mittel und die Macht dazu hatten, Zeitungen gründeten und diese Zeitungen als Sprachrohre ihrer individuellen Meinungsfreiheit sahen. So entstand eine Presselandschaft, in der jede Meinung und jede Meinungsgruppe durch ein eigenes Organ vertreten war. Der Marktplatz der Meinungen war nur zu begreifen als die Gesamtheit aller vorhandenen Organe als die Vielfalt der Zeitungen insgesamt. Die Zeitungen wurden nicht zum sozialen Kommunikationsmittel, sondern zum individuellen".² Da sich an dieser Auffassung bis heute nichts geändert habe, werde die Gesellschaft statt mit vollständiger und umfassender Information über sämtliche Handlungs- und Meinungspositionen mehr oder weniger partiell mit interessengebundener und -gesteuerter Kommunikation in den Massenmedien konfrontiert. Der Zugang zu den Massenkommunikationsmitteln werde als individuelles Recht mißverstanden.

1) Hans Wagner, Die unverstandene Pressekonzentration, in: Stimmen der Zeit, Band 186, Freiburg 1970, S. 7 f.
Im Original vom Verfasser hervorgehoben

2) ebd. S. 5

den. "Damit haben die einen mehr, die anderen weniger Recht auf freie Meinungsäußerung".¹
Diese Situation werde durch die Konzentrationsbewegung zusätzlich verstärkt.

Zusammenfassend läßt sich die These vertreten, daß eine quantitative Vielfalt an Zeitungstiteln sicher eine notwendige Voraussetzung für eine umfassende und alternative Berichterstattung ist, jedoch nicht ausschließlich. Entscheidender noch scheint die inhaltliche Vielfalt zu sein. Für den weiteren Verlauf der vorliegenden Arbeit sind diese Überlegungen wie folgt relevant: da eine Änderung der äußeren Vielfalt auf lokaler Ebene durch Neugründungen von Tageszeitungen bzw. Lokalausgaben weniger zu erwarten ist, wird zunächst das Hauptaugenmerk auf das Prinzip der inhaltlichen Vielfalt und in diesem Zusammenhang auf die Determinanten der lokalen Berichterstattung zu richten sein. Darüberhinaus stehen im Hinblick auf die Beziehungen zwischen äußerer und inhaltlicher Vielfalt auch die Existenz sublokaler und Neuer Medien sowie mögliche Auswirkungen auf die Berichterstattung der Lokalpresse zur Diskussion.

2.3.3. KOMMUNIKATIONSPOLITISCHE VORSCHLÄGE UND GESETZLICHE MASSNAHMEN ZUR ERHALTUNG DER PRESSEFREIHEIT

Den einzelnen Vorschlägen und den kommunikationspolitischen Maßnahmen liegen unterschiedliche Standpunkte zugrunde, die

- zum einen grundsätzliche Kritik an der privatwirtschaftlichen Organisation der Presse üben

1) Hans Wagner, a.a.O., S. 7

und z.B. die Einrichtung eines Anzeigenpools fordern, mit dem die Gesamterlöse aus den Anzeigengeschäften auf alle Zeitungen gleichmäßig verteilt werden. Ein weiterer Vorschlag sieht z.B. die Unterstellung der Presse unter öffentlich-rechtliche Kontrolle vor.¹

- die zum anderen zwischen der wirtschaftlichen und der publizistischen Konzentration unterscheiden und statt der äußeren die gesetzliche Sicherung der inhaltlichen Vielfalt fordern. "Dabei kann es in der Praxis der Massenkommunikation nicht um eine ideale Verwirklichung der Meinungsfreiheit gehen, insofern, als jeder einzelne mit seiner Meinung präsentiert werden müßte, vielmehr ausschließlich um eine optimale Verwirklichung solcher Chancengleichheit deshalb, weil es nicht so viele Meinungen wie Köpfe gibt, und jedes einzelnen Meinungsfreiheit schon dann verwirklicht ist, wenn die Meinungen seiner formellen und informellen Bezugsgruppen zum Ausdruck kommt."² Vorschläge zur Sicherung dieser inneren Vielfalt sehen u.a. die Einrichtung von Presseausschüssen auf Länder- und Bundesebene, Leserbeiräte, eine unabhängige Stiftung des öffentlichen Rechts zur Sicherung der Meinungsfreiheit, die Einrichtung von Beschwerdeinstanzen, den Ausbau des Rechts auf Gegendarstellung und die Sicherung der journalistischen Unabhängigkeit durch

1) vgl. dazu: Jörg Aufermann, Gesellschaftliche Kommunikation und Information, Bd. 1 und 2, Frankfurt/M. 1973; Stefan Müller-Dohm, Medienindustrie und Demokratie, Frankfurt/M. 1972; Ralf Zoll / Eike Hennig, Massenmedien und Meinungsbildung, München 1970

2) Hans Wagner, a.a.O., S. 14

Redaktionsstatute vor.¹

- die zum dritten grundsätzlich von der Beibehaltung der privatwirtschaftlichen Struktur der Presse ausgehen und in erster Linie wirtschaftliche Maßnahmen fordern zur Erhaltung einer möglichst großen Zeitungsvielfalt. In diese Richtung zielen auch die Vorschläge der Günther-Kommission, die u.a. folgende Möglichkeiten vorsahen: eine von den Verlegern viel kritisierte Marktanteilsbegrenzung, eine Offenlegungspflicht der Besitzverhältnisse bei Publikationsorganen, die Schaffung von Marktgegengewichten in Form von leistungs- und wettbewerbsfähigen Unternehmen durch gezielte Kredite etc.².

Die Bundesregierung hat in einer Stellungnahme diese Vorschläge mit Ausnahme der Marktanteilsbegrenzung unterstützt. An gesetzgeberischen Maßnahmen sind - um die wichtigsten zu nennen - eingerichtet worden:³

- das Gesetz über eine Pressestatistik (1. April 1975), das zum ersten Mal jährliche statistische Erhebungen zur Feststellung des strukturellen Wandels und der wirtschaftlichen Entwicklung macht;
- eine Fusionskontrolle für Presseunternehmen, die 1976 im Rahmen des allgemeinen Kartellrechts eingeführt wurde. Für die Kontrolle von

1) vgl. dazu: ders. und Glotz/Langenbucher, a.a.O.; Eckart Frahm, Gelesen viel und viel gescholten: Die Lokalzeitung. Demokratisches Postulat und Wirklichkeit, in: Der Bürger im Staat, 25. Jg., Heft 1, 1975, S. 32 ff.

2) Günther-Bericht, a.a.O., S. 44 f.

3) vgl. Medienbericht 1978, a.a.O., S. 71 ff.

- Zusammenschlüssen bei Presseunternehmen gilt ein Umsatz von 25 Millionen als Aufgreifkriterium, was einer Auflage von 70 000 bis 80 000 Exemplaren entspricht;
- Mit dem Gesetz über das Zeugnisverweigerungsrecht der Mitarbeiter bei Presse und Rundfunk vom 25. Juli 1975 werden stärker als bisher die Anonymität der Informationsquellen und das Redaktionsgeheimnis geschützt.

Das von der Bundesregierung 1969 angekündigte und seitdem wiederholt versprochene Presserechtsrahmengesetz ist 1979 vom Innenminister wieder einmal verschoben worden. In der Regierungserklärung 1980 blieb das Projekt gar unerwähnt. Dieses auf der Grundlage der Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes nach Art. 75, 2 GG geplante und viel diskutierte Vorhaben soll vor allem die zwei folgenden Zielrichtungen zum Inhalt haben:¹

- Zunächst soll in einem ordnungspolitischen Teil eine Angleichung der bisher in den jeweiligen Landespressegesetzen teilweise unterschiedlich geregelten Presseordnungsrecht stattfinden. Zu den Schwerpunkten dieses Teils gehören u.a. die Sorgfaltspflicht der Presse, Offenlegung der Besitz- und Beteiligungsverhältnisse etc..
- In einem weiteren Teil soll vor allem das Verhältnis zwischen Verleger und Redakteur geregelt werden. Bei dieser unter dem Begriff der "inneren Pressefreiheit" seit langem vor allem von den Journalisten geforderten Kompetenzabgrenzung handelt es sich um einen seit langem schwelenden Streit zwischen Verlegern und Redakteuren, der gesetzlich ge-

1) vgl. Medienbericht 1974, a.a.O., S. 41 ff.

klärt werden soll.¹ Dabei geht es zum einen u.a. um Fragen der Festlegung der allgemeinen publizistischen Grundhaltung, der Richtlinienkompetenz und der Befugnis, im Rahmen der Grundhaltung den redaktionellen Teil inhaltlich frei zu gestalten. Zum anderen gehören dazu Fragen der Mitwirkung bei personellen und wirtschaftlichen Entscheidungen z.B. bei der Berufung bzw. Abberufung des Chefredakteurs oder bei Aufteilung des Redaktionsetats und vor allem bei Veräußerung des Unternehmens. Vor allem die wirtschaftlichen Fragen treffen auf die Grenzen des Tendenzschutzes.

Bisher sind jegliche Versuche gescheitert, im Rahmen eines Tarifvertrages eine Kompetenzabgrenzung vorzunehmen. Parallel zu diesen Bemühungen sind jedoch an einigen wenigen Presseunternehmen Redaktionsstatute verabschiedet (und teilweise bereits wieder gekündigt) worden, die entweder ausschließlich redaktionsbezogene Regelungen vorsehen oder sich stark an betriebsverfassungsrechtliche Regelungen anlehnen.²

Die Notwendigkeit einer einheitlichen Regelung wurde z.B. auch von der Günther-Kommission hervorgehoben: "Die fortschreitende Konzentration im Pressewesen betrifft nicht nur den Bürger, sondern auch den Journalisten. Die institutionelle Sicherung der Presse schließt das subjektiv-öffentliche Recht der im Pressewesen tätigen Personen auf freie Meinungsäußerung ein. Die Ver-

1) vgl. "Kein Verzicht auf Pressegesetz", in: RWJV-Journal, Heft 3 1979, S. 15; Christian Schneider, Gewerkschaftliche Standortbestimmung, in: Journalist, Heft 4, April 1981, S. 40 ff. (darin auch DJV-Vorschlag für ein Presserechtsrahmengesetz)

2) vgl. Medienbericht 1978, a.a.O., S. 69 ff.

wirklichung des Rechts auf freie Meinungsäußerung wird durch die Konzentration eingeschränkt".¹

2.4. DIE BEDEUTUNG DER LOKALPRESSE IM SPIEGEL STATISTISCHER ZAHLEN

2.4.1. NUTZUNGSSCHWERPUNKTE UND BINDUNG AN DIE ZEITUNG

Mit wenigen statistischen Angaben läßt sich die Bedeutung der Lokalpresse verdeutlichen:

Auf die Frage, was im allgemeinen immer in den Tageszeitungen gelesen wird, zeichnen sich folgende Nutzungsschwerpunkte ab:²

1) Günther-Bericht, a.a.O., S. 41

2) vgl. Allensbacher Jahrbuch der Demoskopie, a.a.O., S. 265; einen allgemeinen statistischen Überblick gibt auch Renate Uenk, Die deutsche Medienlandschaft - Daten, Fakten, Analysen, München 1977; die aktuellsten Daten bietet Marie-Luise Kiefer, Massenkommunikation 1964 bis 1980. Trendanalyse zur Medienutzung und Medienbewertung, in: Media Perspektiven, Heft 4, 1981; auf die Übernahme dieser aktuelleren Analyse wurde verzichtet, da die Lokalpresse aufgrund einer anderen, weiter gefaßten Fragestellung weniger differenziert zur Analyse stand und die wenigen statistischen Ergebnisse zu diesem Thema in der Tendenz, wenn auch mit anderen Werten, die Spitzenstellung der Lokalpresse bestätigen: danach beträgt bei einer Reichweite der Tageszeitung von 76 Prozent im Jahre 1980 die Reichweite des Lokalteils 63 Prozent gegenüber einer Reichweite politischer Informationen von 57 Prozent, vgl. ebd. S. 276. Die Reichweite gibt Auskunft darüber, "wie weit das betreffende Organ mit seiner Verbreitung in ein bestimmtes Gebiet oder eine bestimmte Bevölkerungsgruppe hineinreicht, oder, anders ausgedrückt, wieviele Angehörige der jeweiligen Bevölkerungsgruppe von dem Organ erreicht werden". vgl. Stichwort "Medienstatistik" in: Publizistik, Fischer-Lexikon, a.a.O., S. 163

	Ges.	Männer	Frauen (%)
Lokale Berichte	80	79	81
Innenpolitik	61	76	47
Anzeigen	54	46	61
Außenpolitik	46	61	32
Sportberichte/nachrichten	41	66	18
Tatsachenberichte aus d. Alltag	40	34	46
Leserbriefe	37	32	42
Leitartikel	34	41	27
Frauenseite	33	5	58
Gerichtsberichte	30	32	29
Aus dem kulturellen Leben	27	20	34
Wirtschaftsteil/nachrichten	26	39	15
Aus Technik und Wissenschaft	26	41	11
Fortsetzungsromane	13	4	21

Der Lokalteil ist damit die am meisten gelesene Sparte. Hervorzuheben ist dabei, daß die lokalen Berichte von Männern und Frauen in etwa gleichem Umfang gelesen werden. Eine allgemein - auch die Lokalpresse betreffende - rückläufige Tendenz ist allerdings bei den jugendlichen Lesern zu verzeichnen. Nach Kiefer hat die Reichweite der Tageszeitung in der Altersgruppe zwischen 14 und 19 Jahren von 70 Prozent im Jahre 1974 auf 53 Prozent im Jahre 1980 zu verzeichnen.¹

Eine Spitzenstellung nimmt die Lokalpresse auch bei einer anderen Umfrage-Statistik ein. Auf die Frage, was dem Leser am meisten fehlen würde, wenn keine Zeitung erscheine, antworteten:²

1) Marie-Luise Kiefer, a.a.O., S. 264

2) vgl. Allensbacher Jahrbuch, a.a.O., S. 266

Lokalnachrichten	65 Prozent
Familienanzeigen	42
Sportberichte	36
Interessanter Lesestoff allgemein	35
Berichte über Unglücksfälle/Verbrechen	34
Politische Berichte aus Bonn	34
Geschäftsanzeigen	30
Leitartikel	27
Politische Auslandsberichte	27
Wirtschaftsteil	25
Daß man nicht genauer nachlesen kann, was in Fernseh-/Radionachrichten ge- kommen ist	25
Leserbriefe	15

2.4.2. UMFANG UND VERBREITUNG DER LOKALPRESSE - ZUR "POLITIK" DER VERLEGER

Die Konkurrenz durch Rundfunk und Fernsehen, aber auch der - soweit vorhanden - intramediäre Wettbewerb haben inzwischen zu einer Betonung des Lokalen auch seitens der Verleger geführt, die lange Zeit den universellen Nachrichten und der "hohen Politik" den Vorrang vor den Lokalnachrichten gegeben haben.¹ Der Wandel zeigt sich z.B. in der Feststellung von Kluthe: "Die Medien werden nicht mehr alternativ, sondern komplexer genutzt und haben begonnen, mehr und mehr spezialisierte Funktionen zu erfüllen".² Hierbei handelt es sich für das Medium Tageszeitung zum einen um die Ausführlichkeit, mit der Informationen dargestellt werden, zum anderen vor

1) vgl. weiter oben S. 46 ff.

2) Peter Kluthe, Kommunikationsverhalten von Lokalzeitungslesern, Frankfurt/M. 1973, S. 5

allem um die Lokalberichterstattung. Diese Tatsache hat inzwischen auch bei den Verlegern zu der Erkenntnis geführt: "Die publizistische und ökonomische Zukunft liegt im Ortsbereich".¹

Das wirft die Frage auf, ob sich diese Erkenntnis auch in dem publizistischen Angebot für den lokalen Bereich widerspiegelt. Für den Umfang scheint dies auf den ersten Blick zuzutreffen: "Was den Umfang anbetrifft, ist der Lokalteil der bedeutendste Teil der Tageszeitung. Mit zunehmender Auflage nimmt auch der Lokalteil zu".² Ausschlaggebend für diesen Trend ist jedoch nicht so sehr die publizistische, sondern - wie seit den Anfängen der Lokalberichterstattung - in erster Linie die ökonomische Bedeutung der Lokalpresse. So verweist Schulz darauf, daß "die Zeitungen mit dem stärksten Anzeigenteil ... auch den größten Lokalteil haben und umgekehrt".³

Andere Faktoren scheinen keinen Einfluß auf die Umfanghöhe zu haben, wie sich z.B. aus dem Medienbericht 1978 schließen läßt: "Dagegen hat offenbar die Lokalberichterstattung der Tageszeitungen vom Trend zur größeren Betriebseinheit weniger profitiert oder zum Teil sogar Einbußen erlitten. So sind in der Folge von Änderungen der Kreis- bzw. Gemeindegrenzen Be-

1) Roland Rückel, Die Zukunft der Tagespresse liegt im Ortsbereich, in: ZV + ZV, Zeitschrift für Presse und Werbung, Bonn, Nr. 44/1976, S. 1675

2) Decker u.a., a.a.O., S. 48 (im Original teilweise Text Hervorhebungen); vgl. auch weiter oben S. 48

3) Winfried Schulz (Hrsg.), Der Inhalt der Zeitungen. Eine Inhaltsanalyse der Tagespresse in der Bundesrepublik Deutschland (1967) mit Quellentexten früherer Inhaltsanalysen in Amerika, Frankreich und Deutschland, Düsseldorf 1970, S. 15

zirksausgaben zusammengelegt worden, ohne daß der Umfang der lokalen Berichterstattung entsprechend erweitert worden wäre".¹ Nach Schütz gibt es zwar keine "weiße Fläche" in der örtlichen Berichterstattung. Zugleich stehe aber auch fest, "daß nur etwa jede fünfte Ausgabe wirklich als 'Lokalzeitung' ausschließlich ortsbezogen berichtet. Fast drei von vier Ausgaben sind dagegen 'Kreiszeitungen', was bedeutet, daß sich mehrere oder viele Gemeinden in den verfügbaren Platz für die Vermittlung lokaler Kommunikation teilen".² Diese Entwicklung sowie die verstärkte Akquisition überregionaler Anzeigen (s.o.) legen es nahe, zumindest teilweise von einem Trend zur Regionalisierung zu sprechen. Zwar zeichnet sich hier - wie weiter oben bereits ausgeführt - eine geringfügige Verbesserung im Hinblick auf die Ausgliederung neuer Lokalausgaben ab.³ Doch läßt diese Beobachtung bisher keine positiven Prognosen zu.

Interessanter noch als Umfang und Verbreitung ist angesichts der Spitzenstellung der Lokalpresse das inhaltliche Angebot. Hier zeichnet sich ein noch größerer Widerspruch zu der verbalen Betonung des Lokalen seitens der Verleger ab. "Viele von ihnen [den Verlegern M.B.] meinen noch immer, den neuen Bedingungen gerecht zu werden, wenn sie ein paar Bilder mehr bringen und die Sportberichterstattung intensivieren. Wenn sie gelegentlich eine originelle Reportage einrücken und sogar eine Lokalmeldung einmal auf der ersten Seite bringen, die doch 'eigent-

1) Medienbericht 1978, a.a.O., S. 50

2) Walter J. Schütz, Zeitungsdichte ..., a.a.O., S. 59

3) vgl. weiter oben S. 71

lich' für die hohe Politik reserviert ist".¹
Diese polemisch klingende Kritik gehört zu einer Reihe von Beanstandungen und kritischen Fragestellungen, die - soweit sie auf Forschungsanalysen beruhen - im folgenden in einem Überblick vorgestellt werden sollen.

1) Glotz/Langenbucher, a.a.O., S. 94

3. ZUM STAND DER LOKALPRESSEFORSCHUNG

3.1. VORBEMERKUNG

Bevor ein Überblick über bisherige Forschungsanalysen in Form einer Systematik versucht wird, sind einige vorbereitende Bemerkungen zum Forschungsstand notwendig, die die Schwierigkeiten dieses Unterfangens verdeutlichen sollen. "Anspruch und Realität der Lokalkommunikationsforschung klaffen auseinander, indem der auch wissenschaftlich beteuerten hohen Bedeutung der lokalen Kommunikation keine entsprechend intensive Erforschung derselben gegenübersteht. Insbesondere sind die empirischen Bemühungen immer noch zu spärlich, nicht zuletzt als Reaktion auf die sehr hohe Komplexität der zu untersuchenden Phänomene".¹ Es bleibt anzumerken, daß zumindest die Anzahl der unterschiedlichen Fragestellungen auf diese Komplexität hinweist.

Der Stand der Lokalpresseforschung ist gekennzeichnet durch eine Reihe von empirischen Studien mit unterschiedlichen Problemstellungen und Bezugsrahmen, die weitgehend unverbunden nebeneinanderstehen; d.h. Lokalpresseforschung ist - soweit sie stattfindet - unkoordiniert und überwiegend unsystematisch. Scheint ein systematisierender Überblick über das vorliegende Material auch notwendig, so läßt dieser Ver-

1) Ulrich Saxer, a.a.O., S. 367. Obwohl Saxer hier den Begriff "Lokalkommunikationsforschung" anwendet, räumt er ein, daß die von ihm in einem Überblick vorgestellte Forschung aufgrund der relativ schwachen Erfassung des Kommunikationsumfeldes "in ihrer überwiegenden Mehrheit gar nicht Lokalkommunikationsforschung, sondern Lokalpresseforschung ist" (FN, S. 372)

such aufgrund der unterschiedlich angelegten Untersuchungen dennoch nur ein grobes Raster zu.¹ Vereinfachungen lassen sich nicht vermeiden. Es kann aber im Rahmen der vorliegenden Arbeit auch nicht darum gehen, auf die einzelnen Untersuchungen im Detail einzugehen. Vielmehr ist mit dieser schwerpunktmäßigen Erfassung zum einen angestrebt, die Übersicht über die verschiedenen Ansätze, Konzepte, Methoden und Ergebnisse zu erleichtern und in diesem Rahmen auf Widersprüche und Defizite, aber auch auf Zusammenhänge hinzuweisen.

Zum anderen soll neben dieser Orientierungsfunktion die Systematik gleichzeitig als Grundstock für eine Art Hypothesenarsenal dienen, das - in einen theoretischen Zusammenhang eingeordnet - die empirische Bezugsgröße im Rahmen der Soll-Ist-Analyse bildet.

Die Einordnung des vorliegenden Materials der Lokalpresseforschung wird nach den folgenden Kategorien vorgenommen:

- Forschungsgegenstand
- Art der Untersuchungen / Methoden
- Fragestellung
- theoretischer Bezugsrahmen / erkenntnisleitende Prämissen
- Ergebnisse.

Diese Kategorien werden im folgenden kurz skizziert. Ausgenommen ist an dieser Stelle jedoch

1) Berücksichtigt werden dabei im folgenden auch die bisher vorliegenden Bemühungen auf diesem Gebiet von Ronneberger/Stuiber, a.a.O., S. 63 ff.; Saxer, a.a.O.; Petra Dorsch, Lokalkommunikation, Ergebnisse und Defizite der Forschung, in: Publizistik, 23. Jg., H 3/78, S. 189 - 201

die Kategorie "Ergebnisse", die im Anschluß an die Systematik - auch unter dem Gesichtspunkt der empirischen Reichweite der Studien - diskutiert wird.

3.1.1. DIE LOKALPRESSE ALS FORSCHUNGSGEGENSTAND

Die Lokalpresse wurde weiter oben (vgl. FN 2, S. 1) als der Teil einer Tageszeitung definiert, "der überwiegend über das örtlich begrenzte Tagesgeschehen berichtet". Diese Definition muß im Rahmen der Forschung angesichts der Zeitungsstruktur in der Bundesrepublik Deutschland weiter differenziert werden. Denn untersucht wird nicht der lokale Teil schlechthin, sondern Forschungsgegenstand ist der lokale Teil mit unterschiedlich hohen Auflagen und Verbreitungsgebieten, mit unterschiedlicher Ausstattung der Redaktionen und unterschiedlichem Umfang, der lokale Teil einer Regionalzeitung, als Wechselseite oder als Seite mit Rubriken für einige Gemeinden, der lokale Teil für eine Großstadt oder für einen Ort mit 5.000 Einwohnern. Heinz-Werner Stüber z.B. unterscheidet in seiner Pressestatistik nach acht Typen lokal informierender Tageszeitungen, die jeweils noch nach weiteren unterschiedlichen Merkmalen untergliedert sind.¹ Inwieweit sich aus diesen Unterschieden Rückschlüsse auf die lokale Berichterstattung ziehen lassen, wird im Rahmen der Systematik noch zu klären sein.

1) vgl. FN 2, S. 30 in dieser Studie

3.1.2. UNTERSUCHUNGSARTEN UND METHODEN

Zu unterscheiden sind weiter drei Arten von Untersuchungen:

(1) Vergleichsanalysen - hierbei handelt es sich zum einen um Inhaltsanalysen von Wettbewerbs- und Monopolzeitungen mit der Absicht, die jeweiligen Inhalte der Lokalberichterstattung gegenüberzustellen und aus festgestellten Differenzen Auswirkungen der Pressekonzentration auf die Leistungen der Lokalpresse abzuleiten, zum anderen um vergleichende Inhaltsanalysen von Wettbewerbszeitungen an einem Ort mit der Absicht, den Grad der Übereinstimmungen bzw. Abweichungen anhand von Nachrichtenswertfaktoren zu bestimmen. Beiden ist gemeinsam, daß sie losgelöst sind von lokalen Umweltfaktoren.

(2) Diese isolierte Betrachtungsweise wird aufgegeben in Einzelfallstudien, die die Lokalpresse in Beziehung setzen zu ihrer spezifischen Umwelt und entsprechend Kriterien für die Beurteilung der Lokalpresse aus konkreten Gegebenheiten dieser Umwelt ableiten.

(3) In den letzten Jahren hat sich das Forschungsinteresse zunehmend auf den Lokalredakteur und seine berufliche Konstellation konzentriert. Hier stehen neben Einzelfallstudien auf der Basis von rollen- und systemtheoretischen Ansätzen vor allem quantitative Erhebungen in Form von Befragungen über die berufliche Situation der Redakteure im Vordergrund.

Bei den in den Untersuchungen angewandten Methoden handelt es sich um verschiedene Formen der Befragung, Beobachtung und Inhaltsanalyse, die zunehmend kombiniert zur Anwendung kommen.

3.1.3. FRAGESTELLUNGEN IN DER LOKALPRESSEFORSCHUNG

Eine thematische Strukturierung läßt sich vornehmen nach den Schwerpunkten in den Fragestellungen. In Anlehnung an Saxer, der diesen Fragestellungen gleichzeitig bestimmte Forschungsrichtungen zuordnet, sind zunächst zu unterscheiden:¹

- eine "an der Lokalpresse als einem möglichen Integrationsfaktor interessierte, stark gemeindesoziologisch ausgerichtete Forschung";
- eine "am publizistisch-politischen Leistungsvermögen der Lokalpresse unter den Bedingungen der Pressekonzentration interessierte, stark publizistikwissenschaftlich ausgerichtete Forschung";
- eine "am kritischen Potential der Lokalpresse hinsichtlich der lokalen Machtkonstellation interessierte, stark politologisch ausgerichtete Forschung";
- eine "an der lokalkommunikativen Teilstruktur Redaktion/Redakteur interessierte, stark berufssoziologisch ausgerichtete Forschung".

Ergänzt werden muß diese Liste um einen - bisher in der Lokalpresseforschung am stärksten vernachlässigten-Punkt: der Frage nach den Beziehungen zwischen Lokalpresse und Leser. Während Leseranalysen für den Anzeigenmarkt selbstverständlich gelten, sind entsprechende Bemühungen für den Lesemarkt kaum anzutreffen, obwohl davon ausgegangen werden kann, daß Kenntnisse über Nutzungsquoten und Lesegewohnheiten bzw. -prä-

1) vgl. Ulrich Saxer, a.a.O., S. 371

ferenzen nicht mit dem Grad der Zufriedenheit der Rezipienten gleichgesetzt werden kann.¹

Nicht als Kategorie berücksichtigt wird im Rahmen der thematischen Strukturierung die - von Saxer formulierte - "an integralen sozio-kommunikativen Systemkonstellationen interessierte, stark kommunikationssoziologisch ausgerichtete Forschung".² Hierbei handelt es sich nicht um eine eindeutig abgrenzbare Einheit der Fragestellung, sondern um den von Ronneberger/Stuiber postulierten - weiter oben bereits behandelten - theoretischen Ansatz, der hinsichtlich des ihm zugrundeliegenden Systemmodells bei unterschiedlichen Fragestellungen zur Anwendung gekommen ist. Entsprechend wird dieser Ansatz unter der folgenden Kategorie Berücksichtigung finden.

3.1.4. ERKENNTNISLEITENDE PRÄMISSEN

Gemeinsam ist allen Untersuchungen - wenn auch oft nur implizit - der kommunikationspolitische Hintergrund: d.h. die Garantie der Pressefreiheit als notwendiges Element in demokratischen Gesellschaften und die den Massenmedien in diesem Zusammenhang zugeschriebenen Aufgaben wie Information, Meinungsbildung, Kritik und Kontrolle.

Gemeinsam ist den Untersuchungen weiter die Hervorhebung der Lokalpresse im Rahmen der lo-

1) vgl. u.a. Walter A. Mahle, Zukunft ohne Zeitung? Der vernachlässigte Leser zwischen Anzeige und Vertrieb, in: Uwe Magnus, Massenmedien in der Prognose, Berlin 1974, S. 139 ff.

2) Ulrich Saxer, a.a.O., S. 371

kalen Kommunikation, wobei sich die Problematik der Pressekonzentration wie ein roter Faden durch fast alle Untersuchungen zieht.

Kennzeichnend ist, daß ein großer Teil der Studien nicht auf theoretisch abgeleiteten, sondern auf praktisch-politischen Fragestellungen und ad-hoc-Hypothesen beruhen. Dabei sind jedoch die kommunikationspolitischen Zielsetzungen bzw. normativen Prämissen weitgehend unpräzise gefaßt und/oder gehen von unterschiedlichen Demokratieverständnissen aus. In diesen Fällen beschränkt sich die - die Systematik abschließende - Matrix auf die Wiedergabe zentraler "erkenntnisleitender Prämissen".

Zu beobachten ist in der Lokalpresseforschung eine zunehmende Differenzierung der Untersuchungen nicht nur im Hinblick auf die angewandten Methoden, sondern auch hinsichtlich der Forschungsansätze, die verstärkt Umwelten der Lokalpresse mit einbeziehen bzw. die Lokalpresse in Handlungsmodelle integrieren. Abgesehen von den Vergleichs- und "reinen" Inhaltsanalysen sind dabei grundsätzlich zwei - weiter oben unter S. 25 - bereits herauskristallisierten - Richtungen mit theoretischen Implikationen zu unterscheiden: zum einen Ansätze, die sich vornehmlich unter dem Mantel der Systemtheorie fassen lassen, zum anderen Ansätze, die insofern systemorientiert sind, als sie die Lokalpresse als Forschungsgegenstand in "Verbundenheit mit anderen Gegenständen der Umwelt betrachten"¹, deren Schwerpunkt auf demokratietheoretischen Konzeptionen

1) Frank Händle / Stefan Jensen (Hrsg.), Systemtheorie und Systemtechnik, München 1974, S. 17

liegt. Beide Richtungen sollen nicht an dieser Stelle weiter ausgeführt werden; vielmehr werden sie im Rahmen der Systematik jeweils skizziert und in der Matrix¹ unter der Kategorie "Erkenntnisleitende Prämissen" kurz gekennzeichnet.

3.1.5. EINSCHRÄNKUNGEN

Vor Beginn der Systematik sind noch drei einschränkende Vorbemerkungen notwendig:

- Sicher werden nicht alle im Rahmen der Lokalespresseforschung durchgeführten empirischen Studien berücksichtigt. Ein Kriterium bei der Auswahl bildete zunächst die Zugänglichkeit im Sinne der allgemeinen Veröffentlichung, ein weiteres aber auch eine gewisse Relevanz, die den Studien anhand der Diskussion in der Sekundärliteratur zugemessen werden kann.
- Obwohl die amerikanische Kommunikationsforschung weitgehend als Vorreiter der deutschen angesehen werden kann, wird auf entsprechende Untersuchungen in den USA nur dann hingewiesen, wenn sich die angeführten deutschen Untersuchungen darauf beziehen. Eine Übertragung amerikanischer Studien auf deutsche Verhältnisse ist aufgrund unterschiedlicher Ausgangsbedingungen - z.B. im Hinblick auf die politische Organisation der amerikanischen Gemeinde - problematisch. Entscheidend in diesem Zusammenhang

1) Erste Hilfestellung im Hinblick auf die Anordnung der Matrix lieferte der von Helga Haftendorn erstellte systematische Überblick über wichtige theoretische Konzepte in den internationalen Beziehungen, in: Wichard Woyke (Hrsg.), Handwörterbuch Internationale Politik, zweite aktualisierte und erweiterte Auflage, Opladen 1980, S. 338 ff.

ist jedoch, daß in den USA lokaler Hörfunk und lokales Fernsehen sowie Anzeigenblätter und Stadtteilzeitungen in der Regel mit der Lokalpresse an einem Ort konkurrieren - also ganz andere Bedingungen vorliegen.

- Das Stichjahr für den zeitlichen Abschluß der Systematik ist 1980 - dies nicht nur aus zeit-ökonomischen Gründen, sondern auch, weil mit der Hochkonjunktur der Diskussion über die Neuen Medien die Lokalpresseforschung ein wenig ins Hintertreffen zu geraten scheint, zumindest im Hinblick auf die Zahl der Veröffentlichungen.

3.2.1. DIE LOKALPRESSE ALS INTEGRATIONSFAKTOR

3.2.1.1. JANOWITZ

Dieser erste deutsche Ansatz der Lokalpresseforschung nach dem Weltkrieg II hat zum Vorbild eine Studie von Morris Janowitz über Funktion und Wirkung der amerikanischen Stadtviertelzeitung (communitypresse in Chicago).¹ Da diese Studie im Rahmen der Integrationsdiskussion immer wieder zitiert wird, soll hier ein kurzer Überblick gegeben werden.

Janowitz geht von folgender Überlegung aus:

"Thus, the basic orientation of this research views the urban community press as one of the social mechanisms through which the individual is integrated into the urban social structure".²

1) Morris Janowitz, *The Community Press in an Urban Setting. The Social Elements of Urbanism. With a Postscript by Scott Greer*, 2nd Edition, Chicago/London 1967

2) ebd. S. 10

Integration setzt nach Janowitz Interesse an und Auseinandersetzungen mit dem städtischen Umfeld voraus. "The vitality and impact of the community press hinge on the forms of social participation which these interests and conflicts generate".¹ Die grundlegende Frage der Untersuchung lautet, "wether the community press helps to maintain local community activity and identifications and to interrelate them to non-local activities and identifications".²

Neben der Inhaltsanalyse der - wöchentlich erscheinenden - community press werden in der Studie auch Interviews mit Mitarbeitern dieser Ausgaben, mit Lesern und Nicht-Lesern sowie mit ermittelten Meinungsführern durchgeführt. Zu den Ergebnissen gehören u.a.:

- eine deutliche Korrelation zwischen lokaler Aktivität, Wohndauer, nachbarschaftlichen Kontakten u.a. und dem Lesen der community papers;
- die community press wird in der Regel komplettär gelesen zur Chicagoer Tagespresse, und sie wird überwiegend verstanden als eine Erweiterung der sozialen Kontakte;
- ein positiver Zusammenhang zwischen dem Lesen der community press, der politischen Kompetenz und dem politischen Engagement der befragten Leser. Dabei spielt - so Janowitz - dieses Medium jedoch nicht die Rolle als Stein des Anstoßes, sondern als Förderer kommunalpolitischer Aktivitäten.³

1) Morris Janowitz, a.a.O., S. 3

2) ebd. S. 10

3) vgl. ebd. S. 142 ff.

Obwohl der Schwerpunkt der Janowitz-Studie bei der Erforschung der community press "as one of the social elements of urbanism" liegt (s.o.), sieht Scott Greer den Wert der Untersuchungen auch unter einem anderen Gesichtspunkt: "...: it presented a dramatic new image of the great city as a human environment."¹ Und an anderer Stelle: "Janowitz shifted the discussion to a question of the existence - and relative importance - of components in a totality. He also showed their importance as limits and directives for the larger systems of organisation: the market, polity and press. Thus the metropolis need not destroy the roots of localize community ...".² Die community press übernimmt nach Greer dabei die Rolle des Spurensfinders ("tracer"), um die Struktur der lokalen Gemeinschaft zu erhellen.

Ist die community press schon in den innerstädtischen lokalen Einheiten von hoher Bedeutung, so nimmt diese Einschätzung - wie Scott Greer in einem Überblick über weitere Untersuchungen auf dem Gebiet der community press feststellt - für die Vororte noch zu.³ In diesem Zusammenhang ist auch auf die Studie von Fischer⁴ hinzuweisen, der eine erste Orientierung über die Zeitungen in amerikanischen Vororten, den nach außerhalb des Stadtkerns vom Arbeitsplatz verlagerten suburbs, gibt. Sowohl Janowitz/Greer als auch

1) ebd., Scott Greer, Postscript: Communication and Community, S. 245

2) ebd. S. 246

3) ebd. S. 247

4) Heinz-Dietrich Fischer, Publizistik in Suburbia. Strukturen und Funktionen amerikanischer Vorortzeitungen, Dortmund 1971

Fischer weisen mit ihren Untersuchungen vor dem Hintergrund zunehmender Komplexität, Unüberschaubarkeit und weitgehender Verstädterung und Entfremdung in der hochindustrialisierten Gesellschaft auf Tendenzen und Notwendigkeiten hin, die inzwischen - mit mehrjähriger Verspätung - auch in der Bundesrepublik aktuell geworden sind: "In building a new kind of a city the city of many centers, one of the critical tasks will be the development of much more competent and more highly differentiated communication-system. In this enterprise it seems likely that the local community press will have a major role ... its utility as a social integrator will increase only with its ability to integrate the sub-unit within the relevant whole".¹

3.2.1.2. RINK/KUNZ

In Anlehnung an die Untersuchung von Janowitz hat das "Forschungsinstitut für Soziologie der Universität zu Köln" unter Leitung von R. König eine erste empirische Untersuchung zum Themenkomplex Lokalpresse-Leser-Gemeinde durchgeführt. Der dritte Teil, eine Bevölkerungsumfrage in Köln, wurde in einer Dissertation von Jürgen Rink vorgelegt.² Eine Gesamtübersicht lieferte Gerd Kunz in einem Forschungsbericht des Landes Nordrhein-Westfalen.³ Er stützte sich dabei hauptsächlich auf die Ergebnisse einer quanti-

1) Greer, a.a.O., S. 270

2) Jürgen Rink, Zeitung und Gemeinde, Düsseldorf 1963

3) Gerd Kunz, Untersuchungen über Funktionen und Wirkungen von Zeitungen in ihrem Leserkreis, Köln und Opladen 1967

tativen Inhaltsanalyse der beiden Kölner Zeitungen sowie auf Interviews mit Mitarbeitern dieser Zeitungen.

Der Schwerpunkt beider Arbeiten liegt auf der Frage nach der Integrationsfunktion der Lokalpresse. Kommunikation bzw. Information gelten als funktionales Erfordernis für Integration. Sowohl Rink als auch Kunz verstehen den Begriff der Integration unter dem Gesichtspunkt der "Herstellung und Aufrechterhaltung eines Konsensus über Probleme des Gemeindelebens und die Betonung gemeinsamer Werte der Bürger der Stadt".¹

Sie kommen u.a. zu folgenden Ergebnissen:

- Rink z.B. konstatiert einen Zusammenhang zwischen Integration in die Gemeinde und Präferenzen für lokale Berichte. Dieses Ergebnis stellt sich jedoch als Tautologie heraus, da Rink zuvor die Integrierten über eben diese Kenntnisse definiert hat.²
- Von Janowitz übernimmt er ein - so Rink - auch für seine Untersuchung zutreffendes Ergebnis, "daß zwischen Gemeindeintegration und der Lektüre der Lokalpresse eine stark positive Korrelation besteht, und daß die Lokalpresse einen wesentlichen Teil dazu beiträgt, lokale Aktivitäten zu wecken und Identifikationen zu erzeugen ...".³ Allerdings ist dieses Ergebnis nicht in Einklang zu bringen mit der Tatsache, daß die "in die Überregion integrierten den Lokalteil genauso

1) Kunz, a.a.O., S. 28

2) Rink, a.a.O., S. 114

3) ebd. S. 168 (vgl. dazu auch Hans Oswald, Die überschätzte Stadt, Olten/Freiburg 1966, S. 161 ff.)

häufig lesen"¹. Ganz abgesehen davon, daß Rink keine eindeutige Abgrenzung zwischen den Begriffen Gemeinde und Überregion gibt.

- Eine Ergebnisdarstellung bei Kunz erweist sich ebenfalls als schwierig, da er mit ungenauen Definitionen und Kategorien arbeitet. Z.B. wird die Kategorie "Politik" definiert z.B. mit: "was 'man' im allgemeinen unter Politik versteht und wie 'man' diesen Begriff üblicherweise verwendet".²

- Hinzu kommt, daß Kunz den Begriff "Integration" nicht operationalisiert, sondern von Fall zu Fall in Bezug auf die empirischen Daten interpretiert. Besonders aufschlußreich in diesem Zusammenhang sind z.B. seine Schlußfolgerungen aus der festgestellten Tatsache, daß in nur 3 Prozent der lokalen Nachrichten parteipolitische Personen und Institutionen und politische Beamte erwähnt werden: "Wo aber Gemeindeangelegenheiten weniger politisiert und ideologisiert werden, sinkt auch die Gefahr desintegrativer Wirkungen, welche von Öffentlich - also mit Hilfe der Massenmedien - ausgetragenen Interessenkonflikten ausgehen können".³ Hier wie an anderen Stellen, treten die strukturfunktionalistischen Implikationen der Untersuchung zutage: Systemerhaltung durch einseitige Betonung des Konsensstrebens - oder bezogen auf die Fragestellung der Untersuchung: das Bild einer konfliktfreien Gemeinde, Harmoniestreben fördert Integration.

1. Rink, a.a.O., S. 80

2. Kunz, a.a.O., S. 34

3. a.a.O. S. 35

Zu erwähnen sind - als Nebenprodukte - noch zwei andere Ergebnisse:

- Es gibt kaum Unterschiede in der Lokalberichterstattung zwischen den beiden Kölner Zeitungen hinsichtlich Umfang und Inhalt.
- Ein Vergleich der Befragungsergebnisse über das Leserbild bei den Redakteuren und dem tatsächlichen Leserinteresse zeigt erhebliche Abweichungen. "Das Leserbild der Zeitungsmitarbeiter entspricht in keiner Weise dem tatsächlichen Leserverhalten; es ist eindeutig in Richtung eines nur an leichter und sensationeller Unterhaltung interessierten Lesers verzerrt."¹

3.2.1.3. IRLE

Martin Irle kommt aufgrund einer etwa zum selben Zeitpunkt durchgeführten Bevölkerungsumfrage, die sich mit Informationen und Meinungen über sechs verschiedene öffentliche Bauprojekte im Raum Stuttgart befaßt, zu erheblich differenzierteren Aussagen. "In bestimmten sozialen Positionen ergibt sich häufiger als in anderen eine Interessenlage, die zur Zuwendung zu Informationsquellen über politische und wirtschaftliche Attribute der Gesellschaft führen. Nur da besteht die Chance für die Kommunikationsmedien, daß ihre Informationen über spezielle kommunikationspolitische Tatsachen aus diesem größeren Bereich bei Angehörigen dieser Positionen in höherem Maße 'ankommen', wahrgenommen und behalten werden als bei ande-

1) Kunz, a.a.O., S. 68

ren Personenklassen. Diese Interessenlage ist zwar unter bestimmten sozialen Bedingungen häufiger anzutreffen als unter anderen, aber immer wenn sie anzutreffen ist, dann führt sie zur Steigerung der Kenntnisse, unabhängig von den Kriterien der sozialen Lage bei den betreffenden Personen ... Nicht die soziale Lage direkt führt zu mehr und minder starker Aufnahmebereitschaft von Informationen aus Medien der Massenkommunikation, sondern sie fördert unter Umständen das Entstehen einer Interessenlage, aus der heraus zur Information häufiger gegriffen wird".¹ Nach diesem Resümee besteht kein direkter kausaler Zusammenhang - wie bei Rink und Kunz angenommen - zwischen dem Lesen des Lokalteils und der Integration in die Gemeinde; auch bedingt das Lesen des Lokalteils allein noch keine Informiertheit über die Gemeinde. Im Gegenteil: Irle weist darauf hin, daß ein Indiz für die Aufgeschlossenheit gegenüber lokalen Ereignissen nicht etwa des Lesen des Lokalteils sei, sondern vielmehr das Lesen von politischen und wirtschaftlichen Nachrichten. Der Grad der Informiertheit hänge entsprechend weitgehend von der Interessenlage ab, die durch bestimmte soziale Kriterien wie Alter, Geschlecht, Einkommen gefördert werden könne. Hier allerdings erweist sich Irle's Kategorienschema noch als zu grob, um weitergehende Aussagen machen zu können.

1) Martin Irle, Der Einfluß von Kommunikationsmedien auf Einstellungen und Informationen über den Gegenstand der Einstellungen, in: KZfS, Heft 1, 1961; die empirischen Daten stammen aus dem Erhebungsmaterial einer großstadtsoziologischen Untersuchung im Raum Stuttgart, hrsg. vom Institut für Raumforschung in der Bundesanstalt für Landeskunde und Raumforschung, Bad Godesberg, S. 256

3.2.1.4. OSWALD

Einen geringen Raum nimmt die Lokalpresse in der gemeindesoziologischen Studie von Oswald ein.¹ Die Lektüre der Lokalpresse wird als die verbreitetste kommunalpolitisch zu nennende Tätigkeit angesehen. Jedoch zeigen die Ergebnisse einer Bevölkerungsumfrage in Karlsruhe, "daß die Häufigkeit der Lokalteillektüre keineswegs die Informiertheit positiv beeinflussen muß. Obgleich in Karlsruhe 60 % immer und 13 % manchmal den Lokalteil lesen, sind aufgrund der Antworten auf die Frage nach den wichtigen Ereignissen in Karlsruhe nur 7 % der Bevölkerung als gut informiert zu bezeichnen; bei weiteren 14 war aufgrund der Antworten nicht genau zu entscheiden, ob sie gut informiert sind oder nicht. Diese gut Informierten sind aber zum größten Teil die Gebildeten ...".²

Nach Oswald, der Irle's Aussagen weitgehend unterstützt, könnte der Lokalpresse aufgrund der hohen Lesebeteiligung für die Lokalpolitik und andere Bereiche auf Gemeindeebene eine entscheidende Integrationsfunktion zukommen, die sie faktisch aber nur für einen sehr kleinen Bevölkerungsteil habe. Die Lokalzeitung erzeuge kaum Interesse an kommunalpolitischen Angelegenheiten und Identifikationen auf Gemeindeebene, sondern werde eher als Unterhaltungslektüre benutzt. Seine Forderungen an die Lokalpresse: "Formulierungsinstrumente der öffentlichen Meinung auf lokaler Ebene zu werden. Dazu wäre

1) Hans Oswald, a.a.O.

2) ebd. S. 163

allerdings täglich, und nicht nur in Ausnahmefällen, eine breitere Darstellung nötig, welche erstens die hinter Sachentscheidungen liegenden Wertentscheidungen sichtbar macht und zweitens die Bürger der Stadt, die jeweils von Berufs wegen Wichtiges zu einem anliegenden Problem beitragen können, zu einer Sachdiskussion herausfordert".¹ In diesem Defizit sieht Oswald eine entscheidende Ursache für mangelnde Aktivitäten und Interessen der Bürger als Voraussetzung für Integration.

3.2.1.5. SCHWONKE/HERLYN

Auch Schwonke/Herlyn haben sich in ihrer "Soziologischen Analyse einer jungen Industriestadt" mit der Rolle der Lokalpresse als Integrationsfaktor auseinandergesetzt.² Informiertsein bedeutet für die Autoren ein Merkmal gemeindlicher Integration neben anderen und wird verstanden als "gemeinsames Bescheidwissen um Dinge, die der Nichteinwohner nicht kennt und nicht kennen kann ...".³ Nach Schwonke/Herlyn läßt sich die Bindung an einen Ort u.a. entsprechend an dem Umfang der erworbenen stadtspezifischen Informationen messen. Zu den Ergebnissen gehören:

- Die Lokalpresse liefert nur einen Teil der Informationen, die sich in Wolfsburg weitgehend auf den Interaktionsbereich Stadtmitte konzentrieren. So stellen die Autoren z.B. einen deutlichen Zusammenhang zwischen Informiertheit und der Zahl der Bekannten fest. Eine

1) Hans Oswald, a.a.O., S. 164

2) Martin Schwonke / Ulfert Herlyn, Soziologische Untersuchung einer jungen Industriestadt, Stuttgart 1967

3) ebd. S. 11

Gegenüberstellung zwischen Informiertsein durch Sozialkontakte auf der einen und institutionalisierte Nachrichtenübermittlung auf der anderen Seite ergibt für Wolfsburg, "daß die institutionalisierte Nachrichtenübermittlung in Gestalt der Lokalpresse die mündlichen, meist informellen Informationen überlagert und ergänzt ...".¹

- Weiter unterstreichen die Autoren einen positiven Zusammenhang zwischen der Zeitungslektüre und sozialen Kriterien der Leser wie Wohndauer, Familienstand, Anzahl der Kinder, Berufsstellung.²
- Auf die Frage, ob und inwieweit die Lokalpresse dazu beitrage, das kommunalpolitische Informationsniveau zu ändern, läßt die Untersuchung keine konkreten Aufschlüsse zu, da sich die Autoren bei der Befragung nur auf die Kenntnis kommunaler Politiker, nicht jedoch auf Sachkenntnisse konzentrieren.

Zusammenfassend läßt sich zu den hier vorgestellten Untersuchungen feststellen, daß sie wenig konkrete Ergebnisse hinsichtlich der Frage nach der Integrationsfunktion gebracht haben. Dies ist vor allem auch zurückzuführen auf die mangelnde Definition und Operationalisierung des Begriffs einschließlich der damit verbundenen unterschiedlichen Implikationen³.

1) Schwonke/Berlyn, a.a.O., S. 151

2) vgl. ebd. S. 156 ff.

3) vgl. z.B. Rink/Kunz sowie Oswald/Janowitz, a.a.O.

3.2.2. PRESSEKONZENTRATION UND PUBLIZISTISCHE LEISTUNG DER LOKALPRESSE

Der Schwerpunkt der Lokalpresseforschung liegt eindeutig bei der Frage, ob und wenn ja, welche Auswirkungen die Pressekonzentration, in erster Linie hier die lokale Monopolstellung, auf die publizistische Leistung der Lokalpresse hat. Mit Verspätung zwar, aber dafür um so vehementer¹, wurde diese Frage zunächst von politischer Seite aufgegriffen und u.a. diskutiert, mit welchen staatlichen Maßnahmen der Konzentration Einhalt geboten werden könnte. Die Frage blieb weitgehend auch dann politisch motiviert, als sich die Forschung ihrer annahm. Abzulesen ist dies z.B. an den bisher veröffentlichten Medienberichten, nicht zuletzt aber auch an der Zahl der von der Bundesregierung in Auftrag gegebenen bzw. unterstützten Forschungsprojekte.²

So ist ihnen auch der kommunikationspolitische Hintergrund gemeinsam. Ausgangspunkt ist - wenn auch nicht immer explizit - die Vielfaltsthese, wonach der demokratische Willensbildungsprozeß notwendig angewiesen ist auf eine Vielfalt an Informationen und Meinungen, die (nur) durch eine Vielzahl an Zeitungstiteln garantiert werden könne (s.o.). Informationsverkürzung, einseitige Berichterstattung, Mißbrauch der Monopol- und damit Machtstellung sind nur einige der

1) Beginn der Konzentrationsprozeß ab 1954, kam die Diskussion erst Mitte der 60er Jahre richtig in Gang.

2) vgl. u.a. Günther-Kommission, die Medienberichte 1974 und 1978, die Medienpapiere der Parteien, die beiden Bände: Kommunikationspolitische und Kommunikationswissenschaftliche Forschungsprojekte der Bundesregierung, a.a.O.

Befürchtungen, die angesichts der Ein-Zeitungs-Kreise aufkamen. Ein weites Feld für Fragestellungen und Untersuchungen, die - um dies gleich vorwegzunehmen - keine eindeutige Antwort geliefert haben. "Sie kommen zum Teil zu widersprechenden Schlußfolgerungen. Das liegt daran, daß zum einen die Stichproben in den wenigsten Fällen repräsentativ waren, und zum anderen daß ohne theoretischen Hintergrund jeweils an einigen mehr oder weniger zufällig ausgewählten Indikatoren Auswirkungen gemessen wurden".¹ Der nachfolgende Überblick wird diese Kritik unterstreichen.

3.2.2.1. KNOCHE/SCHULZ

Manfred Knoche und Winfried Schulz² gehören zu den ersten, die sich mit dem "Lokalmonopol als eine der problematischen Formen der Einschränkung der Pressevielfalt"³ im Rahmen einer empirischen Studie befassen. Ausgehend von normativen Schilderungen, "was im Lokalteil sein soll"⁴ (nämlich eine umfangreiche kommentierende Be-

1) Barbara Koller, Lokalzeitungen in Wettbewerbs- und Monopolsituation - Bedingungen in den Redaktionen und das Verhältnis zu Lokalhonoratioren, in: Politik und Kommunikation, hrsg. von Manfred Rühl und Jürgen Walchshöfer, Nürnberg 1978, S. 274

2) Manfred Knoche, Kommentar und Kritik im Lokalteil der Tagespresse in der Bundesrepublik Deutschland. Eine pressestatistische und inhaltsanalytische Untersuchung, in: Publizistik, 1968, S. 348 - 359; Manfred Knoche / Winfried Schulz, Folgen des Lokalmonopols von Tageszeitungen. Eine vergleichende Inhaltsanalyse des Lokalteils von Monopol- und Wettbewerbszeitungen, in Publizistik, 1969, H. 3, 14. Jg., S. 298 - 315

3) ebd. S. 298

4) Knoche (1968), a.a.O., S. 349

richterstattung), will die Studie über den Weg der Inhaltsanalyse herausarbeiten, was tatsächlich an Kommentierung und Kritik¹ geleistet wird. Eine erste (Vor)Untersuchung einer Stichprobe der Lokalteile aller deutschen Tageszeitungen an einem Stichtag ergibt u.a. folgende Ergebnisse:²

- In 119 (44 %) der 274 ausgewerteten Ausgaben ist kein Kommentar zu finden.
- In den 155 Ausgaben mit je einem oder mehreren Kommentaren werden insgesamt 277 Kommentare gezählt. Kritik wird dabei nur in jeder 4. Ausgabe geäußert.
- Bei zunehmender Seitenzahl des Lokalteils nimmt der Anteil der Ausgaben mit Kommentar kontinuierlich zu.
- Mit Zunahme der Auflagenhöhe steigt die Kommentarthäufigkeit. "Bis zur Auflagengrenze von 20 000 Stück überwiegt die Zahl des Ausgaben ohne Kommentar".³
- Knapp 1/4 der angesprochenen Themen behandeln ein aktuelles, termingebundenes Ereignis in einem zeitlichen Abstand von höchstens 3 Tagen. Über die Hälfte der Themen liegt mehr als 3 Tage zurück, oder es handelt sich um regelmäßig wiederkehrende Ereignisse wie Winterbruch, Schulbeginn etc.
- Jedes 4. Thema ist nicht lokalbezogen.
- Etwa 2/3 der kommentierten Ereignisse betreffen den öffentlichen Bereich, wobei die Kategorie "Parteien und Verwaltung" ebenso häufig (8 %) vertreten sind wie "Urlaub" oder "Frem-

1) Kritik verstanden als ablehnende, verneinende, angreifende oder anklagende Tendenz der Kommentierung.
vgl. S. 350

2) vgl. Knoche 1968, a.a.O., S. 351 ff.

3) ebd. S. 352

denverkehr" und "Heimatabewußtsein".

- Kritisierte Personen, Organisation und Ämter bleiben häufiger anonym anstatt genannt zu werden. Bei zustimmender Tendenz verhält es sich umgekehrt: in 2/3 der Fälle wird der Gelobte genannt.

Anknüpfend an diese Untersuchung nehmen Knoche/Schulz einen inhaltlichen Vergleich zwischen den in der Stichprobe enthaltenen 33 Monopolzeitungen und einer gleich großen Kontrollgruppe von Wettbewerbszeitungen vor. Dabei wurde das Material um zwei Stichtage erweitert. Die Autoren kommen u.a. zu folgenden Ergebnissen:¹

- Ein Unterschied zeigt sich im redaktionellen Umfang.² Wettbewerbszeitungen haben einen größeren redaktionellen Teil als Monopolzeitungen.
- Dies hat jedoch keinen signifikanten Einfluß auf die Häufigkeit der Kommentierung, und die Themenauswahl, d.h. die Aufmerksamkeit hinsichtlich "öffentlicher Angelegenheiten mit vorwiegend kommunalpolitischer Relevanz" oder "Angelegenheiten des mehr privaten menschlichen Alltags".³
- Ein deutlicher Unterschied zeigt sich im Aktualitätsgrad der Themen. Hier schneiden die Monopolzeitungen besser ab, vor allem bei der Kommentierung von öffentlichen Angelegenheiten.

1) vgl. Knoche/Schulz, a.a.O., S. 302 ff.

2) Knoche/Schulz verweisen hier auf ein ähnliches Ergebnis bei Raymond B. Nixon / Robert L. Jones, The content of Non-competitive vs competitive Newspaper, in Journalism Quarterly Bd. 33, 1956

3) Knoche/Schulz, S. 302

- Aufschlußreich ist ein weiteres Ergebnis: Wettbewerbszeitungen sind häufiger bereit zu klarem Lob oder offener Kritik. Monopolzeitungen verbergen häufiger ihre Meinungen hinter Ironie, Glossen etc.

Angesichts dieser Ergebnisse kommen Knoche/Schulz zu der Feststellung: "Sieht man kritische Auseinandersetzung mit öffentlichen Angelegenheiten und dabei besonders die offene Argumentation mit Namensnennung als eine der vorrangigen Aufgaben der Lokalzeitung an, so sind die Auswirkungen des Lokalmonopols nicht günstig zu beurteilen".¹

Zwei Bemerkungen bzw. Einschränkungen sind zu den beiden Untersuchungen zu machen. Bei der Stichprobe findet keine Gewichtung nach Auflagenhöhen statt; die kleineren Auflagenklassen unter 50 000 Exemplare sind überhöht repräsentiert.² Ein weiteres - von Knoche/Schulz selbst diskutiertes - Problem ist der "quasi experimentelle Querschnittsvergleich"³, bei dem Unterschiede nur auf einen Faktor, d.h. die unterschiedliche Wettbewerbssituation zurückgeführt und diese auch nur stationär betrachtet werden. "Nun ist aber diese Wettbewerbssituation nicht ein einzelner Faktor, sondern eine komplizierte Konstellation von mehreren Determinanten".⁴ Dazu gehören nach Ansicht der Autoren im publizistischen Bereich die folgenden - noch zu klärenden - Annahmen:

1) Knoche/Schulz, S. 305

2) vgl. auch Stellungnahme von Elisabeth Noelle-Neumann in einem Interview von Hermann Meyn: "Wahrscheinlich ein Paukenschlag", in: Journalist, 6/1974, S. 24/25

3) Knoche/Schulz, a.a.O., S. 307

4) ebd. S. 306

"1. Publizistische Konkurrenz stimuliert den Ehrgeiz der Journalisten, spornt an zu besserer Leistung. ...

2. Publizistische Konkurrenz schafft eine wechselseitige Kontrollmöglichkeit der Konkurrenten untereinander. ...

3. Publizistische Konkurrenz erweitert den Rahmen der 'inneren Pressefreiheit', gibt also dem Journalisten eine größere Unabhängigkeit gegenüber Verlag und Redaktionsmanagement, da er ja im Konfliktfall zur Konkurrenz überwechseln kann ...".¹

Während die ersten beiden Annahmen im Rahmen der in der Systematik erfaßten Untersuchungen noch behandelt werden, ist grundsätzlich zur dritten These einzuwenden, daß die Konkurrenzverlage sicher nicht immer Stellen freihalten für wechselnde Journalisten.

3.2.2.2. NOELLE-NEUMANN

Den Ergebnissen von Knoche/Schulz werden oft - obwohl unterschiedliche Forschungsansätze zugrundeliegen - Ergebnisse einer anderen inhaltsanalytischen Vergleichsuntersuchung von Noelle-Neumann² gegenübergestellt. Sie kommt - soweit es sich um die Lokalpresse handelt - zu folgendem Ergebnis: "Die früher (1967) ge-

1) ebd. S. 307

2) Elisabeth Noelle-Neumann, Folgen lokaler Zeitungsmonopole. Ergebnisse einer Langzeitstudie, in Noelle-Neumann/Ronneberger/Stuiber, a.a.O., S. 11 - 57; (Kurzfassung in: Kommunikationspolitische und Kommunikationswissenschaftliche Forschungsprojekte der Bundesregierung 1974, a.a.O., S. 79 - 85)

fundene Tendenz, daß sich Monopolzeitungen im Lokalteil gegenüber amtlichen Instanzen weniger kritisch äußern, hat sich bei der vorliegenden Untersuchung nicht bestätigt. Anhaltspunkte eines Mißbrauchs der Monopolstellung - soweit ein solcher Mißbrauch statistisch und mit den Methoden der Inhaltsanalyse faßbar wäre - haben sich bei dieser Untersuchung nicht ergeben".¹

Durchgeführt wurde diese Untersuchung im Auftrag der Bundesregierung mit folgender Aufgabenstellung: "In der kommunikationspolitischen Diskussion spielt die angebliche oder tatsächliche Informationsverkürzung bei Zeitungen mit lokaler Alleinanbieterstellung eine wachsende Rolle. Es soll deshalb durch einen Vergleich des Stoffangebots bei Zeitungen in Monopolstellung und - als Kontrollgruppe - Zeitungen in Wettbewerbsgebieten ermittelt werden, ob sich eine derartige Informationsverkürzung tatsächlich beobachten läßt. Dabei soll eine Untersuchungsanordnung gewählt werden, die als Standardprogramm wiederholbar ist, um auch langfristige Veränderungen zu erkennen, die sich aus der Alleinanbieterstellung möglicherweise ergeben".²

Im Vergleich zu den Studien von Knoche/Schulz sind u.a. folgende Unterschiede zu nennen:

- Es handelt sich nicht um eine stationäre Querschnittsanalyse, sondern um eine Langzeitstudie über zehn Jahre, die den Prozeß der Wettbewerbsentwicklung mitberücksichtigt.
- Zur Untersuchung stehen Zeitungen mit einer Druckauflage von mindestens 50 000.

1) ebd. S. 46

2) ebd. S. 11

- Untersucht wird nicht nur der Lokalteil, sondern auch der politische, wirtschaftliche und regionale Teil der Zeitung.
- Gefragt wird nicht nur nach der Häufigkeit der Kommentierung und Kritik, sondern gemessen wird die publizistische Leistung nach quantitativen Meßgrößen wie Zahl der Quellen, Umfang des selbstbeschafften Materials, Anzahl der Meinungsbeiträge etc., sowie die Vielfalt des Angebots von Informationen und Meinungen nach Maßstäben wie Vielfalt der Argumente, Anzahl der Leserbriefe etc..

Im Mittelpunkt einer weiteren Untersuchung von Noelle-Neumann steht ausschließlich der Lokalteil, oder genauer, die Meinung des Lesers über die lokale Berichterstattung einer Monopolzeitung.¹ Die Meinungsumfrage soll Auskunft darüber geben, "ob die Lokalberichterstattung einer Zeitung davon beeinflusst wird, daß sie am Ort eine Monopolstellung besitzt".² Das Ergebnis - auf der Grundlage eines Fragenkatalogs mit vorgegebenen Antworten - läßt sich wie folgt zusammenfassen:

- Nach Ansicht der Leser wirkt das örtliche Zeitungsmonopol nicht im Sinne der Gefahr der Nachrichtenunterdrückung, sondern scheint im Gegenteil den Redakteuren ein gewisses Maß an Unabhängigkeit zu verleihen.
- Die Macht der lokalen Zeitungen, ihr Einfluß vor allem auf Exekutive und Legislative wird

1) Elisabeth Noelle-Neumann, Das Lokalmonopol der Tageszeitung, Eine Untersuchung der Auswirkungen auf die örtliche Berichterstattung, in: Noelle-Neumann/Ronneberger/Stuiber, a.a.O., S. 169 - 197

2) ebd. S. 169

seitens der Leser unabhängig von der Wettbewerbssituation als gering angesehen.

- Obwohl nach Auffassung der Befragten bei örtlichem Zeitungsmonopol der Umfang der Lokalberichterstattung eingeschränkt wird (vgl. Knoche/Schulz) "scheint die Bevölkerung in den Gebieten mit örtlichem Zeitungsmonopol über die Ausübung der öffentlichen Kontrollfunktion der Presse ebenso befriedigt zu sein, wie bei Bestehen einer lokalen Konkurrenz".¹
- Jedoch läßt sich trotzdem ein gewisses Unbehagen bei den Lesern feststellen: 44 % der Abonnenten von Monopolzeitungen (gegenüber 11 % bei Wettbewerbszeitungen) erklärten: "Ich lese diese Zeitung nur, weil es die einzige ist, die etwas über den Ort hier bringt; sonst würde ich sie nicht lesen".²

3.2.2.3. KOSZYK/GROBE

Unterstützt wird das von Noelle-Neumann interpretierte Unbehagen der Leser durch eine andere repräsentative Leserbefragung im Ruhrgebiet von Koszyk-Grobe, bei der es u.a. auch um die Ansichten der Abonnenten zu einer gegebenenfalls weiter fortschreitenden Konzentration im Presse-
raum geht:³ "Pressekonzentrationbewegungen, die zu einem Ein-Zeitungs-Kreis führen würden, wer-

1) ebd. S. 179

2) ebd. S. 180

3) Kurt Koszyk / Bernd E. Grobe, Publizistik im Ruhrgebiet - Zeitungsstruktur im Ruhrgebiet. Eine Studie zur Mediennutzung, Medienbeurteilung und Leser-Blatt-Bindung der Abonnenten von Regionalzeitungen, in: Kommunikationspolitische- und ... 1978, a.a.O.

den von 45 % der Befragten negativ beurteilt; 32 % wollen sie tolerieren, 11 % halten solche Entwicklungen sogar für angebracht".¹

Im Rahmen der Vergleichsanalysen sollen im folgenden noch drei andere aufschlußreiche inhaltsanalytische Studien, die sich nicht mit der lokalen Berichterstattung in Monopolgebieten, sondern mit lokalen Wettbewerbszeitungen beschäftigen, vorgestellt werden.

3.2.2.4. HÜTHER/SCHOLAND/SCHWARTE

Hüther/Scholand/Schwarte² wollen mit ihrer quantitativen Inhaltsanalyse Auskunft geben über thematische Schwerpunkte der Regionalpresse und in diesem Rahmen auch über die lokale Berichterstattung. Forschungsgegenstand sind regionale Großzeitungen, die in ihrem Verbreitungsgebiet (Rhein-Ruhr-Gebiet, und hier speziell die Städte Essen, Köln und Düsseldorf) in Konkurrenz zueinander stehen. Ausgegangen wird bei der Studie u.a. von der Annahme, daß sich vom Stöffangebot her kaum Unterschiede zwischen den Konkurrenzzeitungen aufweisen lassen. Die Autoren beschränken sich explizit auf eine Bestandsaufnahme, eine "physiognomische Bestimmung der Regionalpresse"³, die allerdings eine Reihe konkreter Informationen über die lokale Berichterstattung enthält:⁴

1) ebd. S. 156

2) Jürgen Hüther / Hildegard Scholand / Norbert Schwarte, Inhalt und Struktur regionaler Großzeitungen, Düsseldorf 1973

3) ebd. S. 7

4) ebd. vgl. im folgenden S. 120 f.

- Der durchschnittliche Lokalteilumfang beläuft sich auf 27 Prozent am redaktionellen Teil (etwa 4 Seiten pro Ausgabe) und liegt damit etwa gleich auf mit der Sparte Politik des Hauptteils der Zeitungen.
- Die Berichterstattung über das sportliche Geschehen macht etwa 1/4 des redaktionellen Lokalteils aus. Es folgen die Sachgebietsgruppen "Human Interest" (d.h. Kriminalität, Gerichtsberichterstattung, Personalien, Klatsch, Freizeit, Hobby, Unfälle etc.¹⁾) mit 22,4 Prozent, "Politik" und "Öffentliche Angelegenheiten" mit 19,4 Prozent, "Kultur" mit 13,3 Prozent, "Verschiedenes" mit 11,7 Prozent, "Wirtschaft" mit 7,4 Prozent und "Religion" mit 1,5 Prozent.
- Eine Lokalseite enthält im Durchschnitt 13,7 Beiträge, wobei politische Artikel in der Regel länger sind als die Beiträge der anderen Sachgruppen.
- Während die inhaltliche Struktur der Zeitungen an einem Ort weitgehend übereinstimmt, lassen sich bei einem Vergleich zwischen den Zeitungen in den drei Untersuchungsorten - gemessen an den Durchschnittsdaten - typische Charakteristika feststellen: Essen mit einer überdurchschnittlich umfangreichen Sportberichterstattung und unterrepräsentierten Sachgebietsgruppen "Human Interest" und "Politik"; Köln mit einer überdurchschnittlich hohen Berichterstattung in den Bereichen "Politik" und "Human Interest"; nur die "Düsseldorfer Lokalausgaben entsprechen am weitesten dem Durchschnittsbild der Lokalteile regionaler Großzeitungen".²

1) vgl. ebd. S. 108

2) ebd. S. 121

- 50 Prozent der Lokalberichterstattung besteht aus Exklusivmaterial. Dabei handelt es sich in erster Linie um Kurzmeldungen und die Vermittlung von Nebensächlichkeiten.
- Im Vergleich zum Hauptteil arbeiten die Lokalteile mit mehr Illustrationen, die in allen drei Untersuchungsorten etwa ein Viertel des gesamten Lokalteils ausmachen.

3.2.2.5. ROHR

Schauplatz der Untersuchung von Robert Rohr¹ ist die Stadt Königstein im Taunus mit 16 000 Einwohnern. Über das lokale Geschehen berichten drei Tageszeitungen und ein wöchentlich erscheinendes Anzeigenblatt. Rohr versteht seine Untersuchung als einen "Beitrag zu der Auseinandersetzung über die Bedingungen lokaler Berichterstattung"². In Methodenkombination werden angewandt die Inhaltsanalyse aller lokalen Nachrichten über einen Zeitraum von 5 Wochen sowie Intensivinterviews mit den Lokaljournalisten. Die ursprünglich geplante teilnehmende Beobachtung als zentrale Untersuchungsmethode wurde von einigen Redaktionen abgelehnt.

Schwerpunkte der Fragestellung sind, (1) wie aus lokalen Ereignissen Nachrichten werden und

1) Robert Rohr, Verarbeitung und Präsentation der lokalen Berichterstattung in der Presse am Beispiel Königstein/Taunus, Mainz 1975, unveröff. Magisterarbeit; in Kurzform erschienen unter dem Titel "Lokale Berichterstattung: Auswahl von Ereignissen aus der lokalen Realität, in: Rundfunk und Fernsehen, Wiss. Vierteljahreszeitschrift, 20. Jg., 1978/3, S. 319 ff.

2) so der Untertitel der Studie

(2) wie und nach welchen Faktoren Nachrichten ausgewählt, verarbeitet und präsentiert werden.

Die Ergebnisse zu (1) lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Die Königsteiner Lokalredakteure sind in ihrem Kommunikationsverhalten passiv. Die im Untersuchungszeitraum veröffentlichten Artikel basieren zu 85 Prozent auf einer einzigen, meist schriftlichen Information. 65 Prozent der Artikel beruhen auf Informationen, die von außen an die Redaktion herangetragen werden. Hauptinformanten sind Vereine, Verbände, Kirche, Polizei, Verwaltung, Parteien, Organisationen. Der einzelne Bürger wird als Informant kaum berücksichtigt.¹
- Rund 60 Prozent der während des Untersuchungszeitraums in den Redaktionen eingegangenen und verwerteten Materialien werden unverändert oder nur leicht verändert zum Abdruck weitergegeben. In 9,4 Prozent der Fälle werden diese Materialien von den Redakteuren zusätzlich recherchiert und aufbereitet. "Die Gründe für diese passive und unkritische Berichterstattung sind nicht etwa in Bequemlichkeit oder Faulheit der Journalisten zu suchen - alle Journalisten des Untersuchungsgebietes arbeiten weit mehr als 40 Stunden pro Woche. Ursache für diese Praxis dürfte vielmehr in der Überforderung durch zu viele Tätigkeiten (...) und der geringen personellen Ausstattung der einzelnen Redaktionen liegen".²

1) ebd. S. 320 f.

2) ebd. S. 322

Bei der Behandlung der Frage (2) geht Rohr u.a. von dem Ansatz aus, daß ein Ereignis einen umso höheren Nachrichtenwert besitzt, je mehr Eigenschaften, d.h. Nachrichtenfaktoren, es zum Inhalt hat, die der Lokalredakteur als berichtenswert ansieht. Zu diesen Nachrichtenfaktoren, die in unterschiedlicher Intensität die lokale Berichterstattung über Königstein beeinflussen, werden gezählt:¹ Prominenz, Personalisierung, Zeitform, Faktizität, Dauer, Thematisierung, Relevanz, räumliche Nähe, Überraschung, Struktur, Konflikt, Kriminalität, Schaden, Erfolg. Diese Faktoren werden jeweils in Bezug gesetzt zu Größe und Aufmachung der Artikel. Dabei gilt es allerdings zu berücksichtigen, daß die Faktoren unterschiedlich codierbar sind, wie sich vor allem an dem Faktor "Relevanz" (d.h. "Bedeutung, die ein Ereignis für Personen, Gruppen oder die Stadt Königstein hat"²) zeigt, der nicht allein durch den Inhalt bestimmt werden kann.

Als Ergebnis dieser Nachrichtenwertuntersuchung läßt sich zusammenfassend feststellen,
- daß die Redakteure dazu tendieren, über Ereignisse zu berichten, die personalisiert sind, mit geringem Zeitaufwand wahrgenommen werden können, unmittelbar den Berichtsraum betreffen und eine festgefügte Struktur haben. Weiter werden bevorzugt solche Ereignisse ausgewählt, an denen u.a. prominente Personen beteiligt sind, die überraschend, originell sind und bzw. oder über Konflikte, Schaden oder Erfolg berichten.³

1) vgl. dazu ausführlich Winfried Schulz, Die Konstruktion der Realität in den Nachrichtenmedien, Freiburg/München 1976

2) Rohr, a.a.O., S. 327

3) vgl. ebd. S. 322 ff.

Rohr zieht als Fazit seiner Untersuchung: "Eine Praxis der lokalen Berichterstattung, die solche Ereignisse bevorzugt zur Berichterstattung auswählt, die von vorneherein bestimmte Eigenschaften zeigen und dafür andere Ereignisse vernachlässigt oder ausspart, bietet den Lesern ein verzerrtes und verfälschtes Bild der lokalen Realität".¹ Er fordert deshalb vor allem eine Verbesserung der Ausgangsbedingungen für die journalistische Arbeit, wie u.a. größere Zahl fester Lokalredakteure und freier Mitarbeiter, eine bessere fachliche Ausbildung, größere Unabhängigkeit von Vorgesetzten etc..

3.2.2.6. SCHÖNBACH

Eine ähnlich angelegte Untersuchung hat Klaus Schönbach² in einer Großstadt (Mannheim) durchgeführt, in der drei Tageszeitungen über das lokale Geschehen berichten. Ausgehend u.a. von der Überlegung, daß zum einen im überschaubaren lokalen Raum die Partizipation des Bürgers an den sie betreffenden Entscheidungen zumindest prinzipiell einfacher sei, zum anderen die Mitwirkungschancen jedoch entscheidend von - dem durch die Massenmedien vermittelten - Bild lokaler Wirklichkeit abhängen würden, fragt der Autor: "Zeigen sie ihm konfligierende Auffassungen? Werden ihm die Entscheidungsträger genannt, Ereignisse in ihrem Kontext aus Konse-

1) ebd. S. 325

2) Klaus Schönbach, Die isolierte Welt des Lokalen, Tageszeitungen und ihre Berichterstattung über Mannheim, in: Rundfunk und Fernsehen, a.a.O., S. 260 - 277

quenzen und Hintergründen eingeordnet? Oder bleiben für ihn Ereignisse beziehungslos, punktuell, ohne Alternativen?"¹ Diese Fragen werden in einer exemplarischen Studie mit Hilfe von quantifizierender Inhaltsanalyse über zwei Wochen und einer Nachrichtenwertuntersuchung behandelt.

Die Merkmale, nach denen die Beiträge für die Inhaltsanalyse kategorisiert werden, lassen sich in die drei folgenden Fragen-Komplexe zusammenfassen:²

- (1) Welche Themen werden von den Zeitungen behandelt?
- (2) Sind den berichteten Ereignissen Charakteristika gemeinsam, d.h. welche Nachrichtenfaktoren (s.o.) werden in der lokalen Berichterstattung wirksam?
- (3) Welche Themen bzw. Nachrichtenfaktoren führen zu einer auffälligen Präsentation in der Zeitung?

Die wichtigsten Ergebnisse lauten:

- Die Verteilung der Themen bei den einzelnen Lokalausgaben weisen in der Häufigkeit ihres Vorkommens nur schwache Modifikationen aus;³ d.h. sie sind sich weitgehend ähnlich: je etwa 1/5 bis 1/4 "Politik", "Kunst und Kultur", etwas weniger als 1/5 "Unfälle, Kriminalität, Gerichtsberichterstattung", zwischen 5 und 8 Prozent jeweils "Vereine und Verbände", "Wirt-

1) ebd. S. 260

2) ebd. S. 261

3) vgl. auch ders., Publizistische Vielfalt in Wettbewerbsgebieten, in: Siegfried Klaue, Manfred Knoche, Axel Zerdrick (Hrsg.), Probleme der Pressekonzentrationsforschung. Ein Experten-Colloquium an der Freien Universität Berlin, Baden-Baden, 1980, S. 151

schaft" und "Soziales"¹. Schönbach weist an anderer Stelle² auf weitergehende Aufschlüsselungen der erhobenen Daten hin, bei denen neben der Häufigkeit auch die Bedeutung von Nachrichtenfaktoren für Plazierung und Aufmachung von Ereignissen zur Diskussion standen. Hier zeigen sich sowohl für die Mannheimer Untersuchung als auch auf der Grundlage anderer von Schönbach in Münster erhobener³ Daten deutliche Unterschiede zwischen den Konkurrenzzeitungen im Hinblick auf Aufmachung und Plazierung von Nachrichtenfaktoren. "Wettbewerb macht sich also offensichtlich eher in der Vielfalt des Umbruchs bemerkbar - nicht so sehr bei der Auswahl der Ereignisse, die überhaupt gebracht werden".⁴

Weitere Ergebnisse der Mannheimer Studie sind:

- "Insgesamt stellt sich das typische Geschehnis für den Leser in Mannheim als ausgesprochen kurz, weitgehend kontextfrei, aber auch wenig überraschend und ambivalent dar, wird ihm also mit großer Sicherheit und Festigkeit übermittelt. Es findet außerdem so gut wie ausschließlich in Mannheim statt und betrifft auch nur Mannheim: Die Stadt wird in der Lokalberichterstattung als weitgehend autonom dargestellt. Lokal wichtiges geschieht nur in ihr selbst, wirkt also nicht von außen hinein, aber auch nicht von innen hinaus".⁵
- Hoch personalisierte Berichterstattung.

1) ders., Die isolierte Welt ..., a.a.O., S. 262

2) ders., Publizistische Vielfalt, a.a.O.

3) vgl. ebd. S. 148 ff. (Das Sample hat eine noch geringere Datenbasis als die Mannheimer Untersuchung.)

4) ebd. S. 152

5) ebd. S. 265

- Politische Ereignisse finden ebenfalls nur selten außerhalb der Stadtgrenzen statt, dauern jedoch öfter länger als einen Tag an; Überraschung und der ungewisse Ausgang eines Geschehens werden häufiger angesprochen; auch enthalten politische Artikel mehr Hinweise auf den Kreis der Betroffenen.¹
- Aufschlußreich ist auch Schönbachs Feststellung einer "relativ einfachen Regelstruktur" bei der Präsentation von Ereignissen in allen drei Zeitungen. Diese Regelstruktur hängt nach Schönbach ab von bestimmten - häufig berücksichtigten - Nachrichtenfaktoren, wie "Größe des politischen Einflusses beteiligter Personen, Umfang des Kreises betroffener Personen, Ungewißheit, Erfolg, Bekanntheitsgrad (bei Nichtpolitikern)".² Es sei naheliegend - und werde auch unterstützt durch andere Untersuchungen (vgl. Rohr) - dahinter ein Grundmuster zu vermuten, das anzuwenden für "artikulationswillige Gruppen und Personen relativ leicht sei und für ihre Interessen ausgenutzt werden könne.

Schönbachs Fazit zum Schluß der Untersuchung:
"Eine Berichterstattung, die Ereignisse ständig als um Personen zentriert, als zusammenhanglos und punktuell präsentiert, erschwert die Partizipation des Bürgers eher".³

1) vgl. ebd. S. 266 f.

2) ebd. S. 271

3) ebd. S. 274

3.2.2.7. STOFER

In der folgenden Studie von Wolfgang Stofer¹ steht die Lokalpresse nicht als Objekt an sich, sondern in Beziehung zu verschiedenen Umweltfaktoren. Forschungsgegenstand dieser Studie über die Auswirkungen der Alleinanbieterstellung auf die Aussage der Wilhelmshavener Zeitung (WZ) ist im wesentlichen das Interaktionsfeld Leserschaft - Zeitung, verstanden als der gesamte soziale Raum, in dem die Lokalzeitung erscheint.

Dieser soziale Raum wird - in Übernahme der Überlegungen von Ronneberger/Stuiber (s.o.) - strukturiert durch fünf Hauptvariablen: Sozial-, Kommunikations- und Zeitungsstruktur, organisierte Interessenstruktur und demokratische Normen. Die Fragestellung der Untersuchung lautet: "Haben sich durch die Alleinstellung der WZ irgendwelche Auswirkungen auf das Interaktionsfeld Leserschaft-Zeitung ergeben? Welcher Art sind diese Auswirkungen"?² Die Fragestellung wird differenziert durch die folgenden zwei von Stofer entwickelten Hypothesen:³

- Wenn in einem lokalen Verbreitungsraum durch das Verschwinden einer Zeitung ein lokales Pressemonopol entsteht, dann ändert sich die Aussage der Alleinzeitung im Vergleich zur Konkurrenzsituation.
- Wenn die Zeitungsaussage den Gegebenheiten des Interaktionsfeldes Leserschaft - Zeitung entsprechen soll, dann muß sie sich an diesem ausrichten.

1) Wolfgang Stofer, Auswirkungen der Alleinstellung auf die publizistische Aussage der Wilhelmshavener Zeitung, Nürnberg 1976

2) ebd. S. 24

3) vgl. ebd. S. 27

An Untersuchungsmethoden werden angewandt zum einen eine Inhaltsanalyse über jeweils sechs Wochen der Jahrgänge 1969 und 1972. Bei der Auswertung der Daten geht es sowohl um den Vergleich zwischen WZ und der 1969 noch erscheinenden Wilhelmshavener Rundschau, als auch um den Vergleich der WZ-Berichterstattung 1969 mit und 1972 ohne Konkurrenz. Neben der reinen quantitativen Auflistung der Zeitungsaussagen und einer Gegenüberstellung der Ergebnisse der beiden Konkurrenzzeitungen werden in einem zweiten Teil die ermittelten Zeitungsinhalte den Hauptvariablen des Interaktionsfeldes Leserschaft - Zeitung gegenübergestellt. Zum anderen wird eine Selbstpersonenbefragung durchgeführt, mit deren Hilfe die Lesermeinung zur Leistung der Lokalzeitung in der Alleinstellung erfaßt werden soll.

Insgesamt gesehen kommt Stofer zu einem positiven Ergebnis: "Diese Untersuchung erbringt keinen Hinweis auf negative Veränderungen der publizistischen Aussage infolge der Alleinstellung einer bestimmten Lokalzeitung".¹ Stofer geht noch einen Schritt weiter, wenn er feststellt, daß "nach den Ergebnissen der vorliegenden Untersuchung im Fall der Alleinstellung der WZ die Leistungserfüllung der Monopolzeitung nicht in Frage gestellt werden kann".² Dabei macht er allerdings die Einschränkung: "... unter Berücksichtigung möglicher Unzulänglichkeiten des Bewertungsmaßstabes, Hauptvariablen im Interaktionsfeld Leserschaft-Zeitung und Funktion der Massenkommunikation sowie der ein-

1) ebd. S. 251

2) ebd. S. 248

gesetzten Untersuchungsmethoden ...".¹ Diese Einschränkung erweist sich als notwendig angesichts der Tatsache, daß z.B. die Hauptvariablen unterschiedlich differenziert aufgeschlüsselt werden; vor allem die Variable "demokratische Normen" wird als weitgehend nicht überprüf- und quantifizierbar² nicht - explizit - berücksichtigt. Ein Blick auf die wichtigsten Einzelergebnisse ist in diesem Zusammenhang nicht nur notwendig, sondern auch sehr aufschlußreich:

- Bezogen auf die erste Hypothese hat es in der Hauptsache eine Änderung im quantitativen Volumen der Berichterstattung gegeben, d.h. eine Steigerung um 41 Prozent. Profitiert von dieser Entwicklung haben auch die Verfasser von Leserbriefen. Ihr Umfang hat sich in der Alleinstellung mehr als verdoppelt.
- Bezogen auf die zweite Hypothese stellt Stofer einen Wandel der Berichterstattungsschwerpunkte im Hinblick auf eine verstärkte Berücksichtigung von Themenbereichen wie "Industrie" und "soziale Aufgaben" fest. Dies führt er jedoch nicht auf die Folgen der Alleinstellung zurück, sondern auf den Wandel der sozial strukturellen Gegebenheiten des Untersuchungsraumes, dem sich die WZ angepaßt habe.³
- Abgesehen von dieser Änderung zeigt die Platzierung der Nachrichten aus dem Lokalbereich sowie die Frequenz und die Breite der Berichterstattung prozentual keine Veränderung in der Monopolstellung.⁴

1) vgl. ebd.

2) ebd. S. 21

3) vgl. ebd. S. 202 ff.

4) ebd.

- Als weiteres Ergebnis stellt Stofer fest, daß sich die Monopolzeitung jeder einseitigen politischen Meinungsäußerung enthält und sich "absolut neutral" verhält.¹ Obwohl sich die kritische Berichterstattung gegenüber der Konkurrenzsituation leicht erhöht habe, sei sie insgesamt relativ schwach ausgeprägt.²

Stofers Einschätzung der Neutralität wird allerdings durch das folgende Ergebnis der Schlüsselbefragung relativiert:

- So halten z.B. 55 % der Befragten die Meinungsäußerung besonders im kommunalen Bereich für unzureichend, bemängeln die schwache Kritik der WZ im kommunalpolitischen Bereich und meinen, eine Ausrichtung der WZ an den kommunalpolitischen Mehrheiten zu erkennen.³

Weitere Ergebnisse dieser Untersuchungsmethode sind:⁴

- 85 % der Schlüsselpersonen halten die Kontrollfunktion der WZ gegenüber kommunalen Instanzen für unzureichend.
- 90 % der Interviewpartner sind nach dem Verschwinden der Wilhelmshavener Rundschau nicht auf andere zusätzliche Informationsmöglichkeiten ausgewichen. Hier stellt sich jedoch die Frage, ob adäquate Möglichkeiten vorhanden sind.
- 56 % meinen, daß die Einstellung der Wilhelmshavener Rundschau keine Auswirkungen

1) ebd. S. 151

2) vgl. ebd. S. 141

3) vgl. ebd. S. 216

4) vgl. ebd. S. 216 ff.

auf die Informationsmöglichkeiten hatte; 40 % sehen keine Auswirkungen auf ihre persönlichen Informationsmöglichkeiten. "Die anderen können keine konkreten Auswirkungen nennen, glauben aber, die Transparenz lokaler Ereignisse sei in der Konkurrenzsituation höher gewesen; 23 % erwähnen eine geringere Aktualität".¹

- Diese zuletzt genannten subjektiven Eindrücke werden unterstrichen durch ein weiteres Ergebnis der Befragung: "Die Meinungsbildung im Lokalbereich durch die Alleinstellung halten 68 % der Befragten für unmöglich, da der publizistische Gegenpol fehle".²

Angesichts dieser Einzelergebnisse stellt sich zumindest die Frage, ob Stofers positive Gesamtdarstellung tatsächlich berechtigt ist, und ob nicht bei erweiterter Fragestellung über die Wettbewerbssituation hinaus Einschränkungen hinsichtlich der von Stofer als positiv dargestellten publizistischen Leistungen gemacht werden müssen.

3.2.2.8. KOLLER

"Die Bedingungen in den Redaktionen und das Verhältnis zu Lokalhonoratioren" oder anders gesagt, "die Autonomie in Außenredaktionen regionaler Tageszeitungen"³ bilden den Schwerpunkt einer Studie von Barbara Koller bei 6

1) ebd. S. 219

2) ebd. S. 220

3) Barbara Koller, Lokalzeitungen in Wettbewerbs- und Monopolsituation - Bedingungen in den Redaktionen und das Verhältnis zu Lokalhonoratioren, in: Manfred Rühl / Jürgen Walchshöfer (Hrsg.), Politik und Kommunikation, Nürnberg 1978, S. 276

Lokalredaktionen und 4 Gemeinden. Zwei der Zeitungen befinden sich zur Zeit der Untersuchung in Monopolstellung, von den anderen stehen sich jeweils zwei im Wettbewerb gegenüber. Im Rahmen eines systemtheoretischen Ansatzes unter Berücksichtigung rollenanalytischer Überlegungen sollen die Erwartungen der wesentlichen Umweltbereiche für die Lokalredakteure und ihre redaktionsinterne Verarbeitung analysiert werden. Zwei in der Wettbewerbsdiskussion gängige Themen stehen in der Studie zur Debatte:

"These 1: Die Entstehung von Lokalmonopolen sollte verhindert werden, da der fehlende Konkurrenzdruck zu einer Verminderung von Aktualität und Qualität der Berichterstattung führt. These 2: Lokale Monopolzeitungen sind positiv zu bewerten, da sie sich gegenüber den lokalen Herrschaftsträgern eine größere Unabhängigkeit bewahren und so ihrer Aufgabe einer objektiven Berichterstattung besser gerecht werden können".¹

Eine Inhaltsanalyse der Zeitungen wird nicht durchgeführt. Stattdessen finden neben der teilnehmenden Beobachtung über drei Wochen Befragungen der Leiter der Außenredaktionen und - soweit vorhanden - der anderen Redakteure, der Vorgesetzten aus den Zentralredaktionen und der lokalen Herrschaftsträger statt.²

Aufgrund der geringen Fallzahl und des Untersuchungszeitraumes können - so Koller - zwar keine repräsentativen Aussagen abgeleitet werden, jedoch habe sich die Erwartung an Aufschlüsse, "ob und wenn ja, welche weiteren,

1) ebd. S. 274

2) ebd. S. 277

möglicherweise relevanten Faktoren als die Wettbewerbssituation Einfluß auf die abhängigen Variablen der beiden Thesen haben"¹ teilweise erfüllt. Die Ergebnisse im einzelnen:

- Während sich - bezogen auf die Seitenzahl des Lokalteils - die These der Verminderung der Qualität der Berichterstattung bestätigt (Monopolzeitungen etwa 3, Konkurrenzzeitungen 6 bis 12 Lokalseiten) kann dies bezogen auf die personelle Besetzung nicht festgestellt werden.²
- In der grundlegenden Arbeitseinstellung der Mitarbeiter und in der Einschätzung der jeweiligen Wettbewerbssituation zeigen sich keine Unterschiede; d.h. während die Redakteure der 4 Wettbewerbszeitungen übereinstimmend erklären, daß Konkurrenz Ansporn und Herausforderung für sie bedeutet, beklagen die Redakteure der Monopolzeitungen den fehlenden Anreiz der Konkurrenz. Umgekehrt heben die 'Monopolredakteure' eine größere Unabhängigkeit gegenüber Lokalhonoratioren hervor, da nicht mehrere Zeitungen gegeneinander ausgespielt werden könnten. Dagegen weisen die 'Wettbewerbsredakteure' auf den Nachteil hin, "daß die Gemeindegeldhonoratioren stärker auftreten könnten".³
- Die Aussagen der lokalen Herrschaftsträger über ihre Einstellung zu den Zeitungen und den Redakteuren und ihre Einschätzung des Verhältnisses ("Klima"⁴) zu den Lokalredak-

1) ebd. S. 277

2) vgl. ebd. S. 280 ff.

3) ebd. S. 283

4) vgl. ebd. S. 286

teuren fällt sehr unterschiedlich aus. Dies richtet sich - so Koller - u.a. nach der Gemeinde und der Tatsache, ob jemand kritisiert oder nicht kritisiert worden ist in den lokalen Ausgaben.¹

- Ohne weiter auf die detaillierten Angaben über Redaktionen und Lokalhonoratioren einzugehen, hier das Resümee aus diesem Untersuchungsbereich:

"3 Redaktionen, von denen eine in Monopol- und 2 in Wettbewerbssituation waren, hatten ein relativ distanziertes Verhältnis zu den lokalen Herrschaftsträgern und 3 Redaktionen - und wieder ein Monopolist und 2 Wettbewerber - übten kaum jemals Kritik an Lokalhonoratioren. Das bedeutet: über die Wettbewerbssituation allein läßt sich eine mehr oder weniger große Abhängigkeit der Lokalredaktionen von den lokalen Herrschaftsträgern nicht erklären".² Barbara Koller zählt zum Schluß ihrer Studie einige strukturelle Bedingungen auf, die zusätzlich Einfluß haben könnten: die Personallage, die politische Situation in der Gemeinde, die Ortsgröße. "Die Chance der größeren Unabhängigkeit von Lokalhonoratioren ist bei Monopolsituation sicher gegeben - ob sie genutzt wird, hängt ... von weiteren Faktoren ab".³

Ein Überblick über die gesamte Palette der Untersuchungen in dem Bereich der Pressekonzentration zeigt viele aufschlußreiche Einzelergebnisse. Eine eindeutige Antwort als Fazit

1) ebd. S. 285 ff.

2) ebd. S. 291

3) ebd. S. 293

über die Auswirkungen der Pressekonzentration auf die lokale Berichterstattung läßt sich jedoch nicht geben. Mit Sicherheit kommt den Untersuchungen in diesem Bereich noch eine andere Bedeutung zu: nämlich Anstoß zu geben zu breiter und differenzierter angelegten Forschungsansätzen.

3.2.3. DIE ROLLE DES LOKALREDAKTEURS UND DER REDAKTIONELLE ENTSCHEIDUNGSPROZESS

Nicht die publizistische Aussage, sondern ihr Zustandekommen, d.h. vor allem die Rolle des Kommunikators und der redaktionelle Entscheidungsprozeß im Hinblick auf die Aussagenentstehung, stehen im Mittelpunkt einer weiteren - berufssoziologisch geprägten - Forschungsrichtung.

3.2.3.1. RÜHL

Nachdem lange Zeit - in erster Linie in den USA - die Redaktion als eine Gemeinschaft einzelner Kommunikatoren bzw. gatekeeper gesehen und unter diesem Gesichtspunkt erforscht worden ist¹, hat inzwischen die Systemtheorie - in erster Linie in der Bundesrepublik Deutschland - in der Kommunikatorforschung Einzug genommen. Ob-

1) vgl. dazu im Überblick den Abschnitt 3.2. "Zur Lage des Kommunikators und zum Einfluß der Organisation", in: Jörg Aufermann / Hans Bohrmann / Rolf Sülzer (Hrsg.), Gesellschaftliche Kommunikation und Information, Band 1, Frankfurt/M. 1973, S. 341 - 420; vgl. auch weiter unten S. 301 ff.

wohl nicht ausschließlich lokalbezogen, soll zunächst eine der ersten Studien in dieser Richtung von Manfred Rühl vorgestellt werden. Es handelt sich dabei um eine, eng an Luhmann angelehnte, funktional-strukturelle Analyse der Gesamtreaktion einer süddeutschen Tageszeitung.

Rühl definiert die Redaktion als ein organisiertes soziales System, "das aus sinnvoll zusammengehörigen faktischen Handlungen besteht".¹ Dieses Handlungs- bzw. Aktionssystem wird in Beziehung gesetzt - und gleichzeitig davon abgegrenzt - zu seiner hochkomplexen, rasch veränderlichen Umwelt. "Jedes organisierte soziale System hat eine Reihe von Problemen zu lösen, von denen eine bestimmte Anzahl als Aufgaben formuliert werden können. Sie werden als Leistungen an die Umwelt erbracht und erlangen damit ihre Funktion für das Gesellschaftsganze".²

Die Leistungen des sozialen Systems Zeitungsredaktion sieht Rühl in erster Linie in der Reduktion der Komplexität und Veränderlichkeit der Umwelt, d.h. in der Selektion von Information und Handlungen. Die Basis und gleichzeitig die Grenze dieses Handlungssystems liege in den Strukturen des Systems. Diese würden bestimmt durch generalisierte - d.h. unabhängig von einzelnen Ereignissen, Störungen etc. - Verhaltensregeln, die "als Typen vorausdenkbar" seien.³

1) Manfred Rühl, Die Zeitungsredaktion als organisiertes soziales System, Bielefeld 1969, S. 34; hinsichtlich des Maßstabs "sinnvoll" vgl. weiter oben S. 20

2) Manfred Rühl, a.a.O., S. 35

3) ebd. S. 38

Die spezifischen Strukturmerkmale des sozialen Systems Zeitungsredaktion sieht Rühl "in einem durch systeminterne Prämissen gesteuerten Entscheidungshandeln. ... Die Aufnahme, Verarbeitung und der Anstoß heterogener und kontradiktorischer Informationen sind jedem sozialen System eigen; für die Zeitungsredaktion sind sie darüberhinaus Zweck des Systems".¹

Die Entscheidungsprämissen bestehen - nach Rühl - aus dem Ergebnis von Abwägung und Koordination der Aufforderungen der Umwelten, wie Publikum, Verleger, Informatoren, an das System. Sie strukturieren die Entscheidungsprozesse der jeweiligen Zeitungsredaktion und besitzen für diese und nur bis auf weiteres ihre Gültigkeit. D.h. diese von Rühl verstandenen Zwecke und Normen sind nicht als final und konstante Bezugspunkte Forschungsgegenstand, sondern "als Variable, als auswechselbare und anpassungsbedürftige Beiträge für die Erhaltung der Redaktion".²

Die Redakteure in dem sozialen System Zeitungsredaktion werden verstanden als Träger der Handlungen, jedoch nicht mit ihrer ganzen Person, sondern als Rolle in einer Kombination von sinnvollen - d.h. für das System zweckmäßigen - Handlungszusammenhängen. Darüberhinaus gelte die Person des Redakteurs als systemextern.³

Die auf diesem Modell aufbauende Einzelfallstudie versteht Rühl als ein "erstes Ausprobieren einer solchen hypothetischen Konzeption".⁴

1) ebd. S. 40

2) ebd. S. 14

3) vgl. ebd. S. 36

4) ebd. S. 16

Es werden keine spezifischen Fragestellungen aufgeworfen, doch stehen im Mittelpunkt die Bedingungen für das Entscheidendshandeln. Auf der Grundlage des Modells soll - so Rühl - die Antwort gesucht werden, nicht nur in den redaktionellen Strukturen, sondern vor allem in den Umweltbeziehungen des sozialen Systems Zeitungsredaktion und den Verhaltenserwartungen gegenüber diesem System bzw. seinen Handlungsträgern.

Als Untersuchungsmethoden werden angewandt: zum einen die teilnehmende Beobachtung in allen Ressorts der Zeitungsredaktion über den Zeitraum von jeweils einer Woche, zum anderen Interviews in Form von Leitfadengesprächen mit 40 Mitgliedern der Gesamtreaktion, darunter 25 % der Redakteure und Volontäre aus den Außenredaktionen. Nach einer ausführlichen Beschreibung der Gesamtreaktion sollen die Ergebnisse "in einer Kombination von quantitativer Kategorisierung und qualitativer Interpretation ausgewertet"¹ werden. Die Kriterien für die qualitative Interpretation werden jedoch nicht näher expliziert.

Zu den Ergebnissen:

- Rühl rechnet zur Umwelt des Systems Zeitungsredaktion Informatoren, Publikum, andere Massenkommunikationsmittel, das Verlagsunternehmen, die Anzeigenabteilung, die Technologie, das Redaktionsarchiv, das Personal der Redaktion und das Presserecht. Die erwähnten
 - nur grob aufgeschlüsselten - Umwelten stehen
 - so Rühl - zu dem System Zeitungsredaktion und zu den jeweiligen Ressorts in je spezifi-

1) ebd. S. 23

schen Beziehungen. Der Autor deutet lediglich eine grobe Unterscheidung an, wenn er von Orientierungshorizonten und Einflußquellen spricht.¹ Die Bestimmung der unterschiedlichen Beziehungen bleibt allgemein, auch wenn von jeweils besonderen Bedingungen und Kriterien die Rede ist, nach denen die Redaktion zu jeder Umweltsphäre Beziehungen aufnimmt. Rühls Hinweis auf Autonomie als Maßstab reicht hier nicht aus: "Als Leistungseinheit für verschiedene Umweltsphären vermag sie sich jedoch dadurch funktional zu stabilisieren und ihre relative Autonomie zu bewahren".² Um welche Kriterien es sich im einzelnen handelt, darauf wird keine Antwort gegeben. Damit können auch keine Angaben über die spezifischen Funktionen gemacht werden, die die einzelnen Ressorts für die jeweilige Umwelt erbringen.

- Konkreter werden die Ausführungen über die Analyse der Redaktionsstruktur, insbesondere bei der Entwicklung von Kriterien der Mitgliedschaftsrolle der in dem System Zeitungsredaktion Handelnden. Rühl leitet diese aus formalen Verhaltenserwartungen ab.³ "Damit ist ein gradueller Zustand gemeint, der von Redaktion zu Redaktion verschieden ausgeprägt ist. Im vorliegenden Zusammenhang bedeutet er den Umfang der Mitgliedschaftserwartungen in der Redaktion".⁴ Rühl konstatiert folgende Mitgliedschaftsregeln:

1) vgl. ebd. S. 149

2) ebd. S. 150

3) vgl. ebd. S. 154 ff.

4) ebd. S. 156

- Zustimmung zu den Redaktionszwecken;
 - Anerkennung der Entscheidungsrechte der Redaktionsleitung;
 - Informationsverarbeitung nach dem Entscheidungsprogramm der Redaktion;
 - Identifikation mit der Redaktion;
 - Ausschluß der Mitarbeit bei Konkurrenzmedien;
 - Wahrung der redaktionellen Diskretion;
 - Orientierung am relevanten Recht.¹
- Eine weitere Differenzierung der Redaktionsstruktur nimmt Rühl vor, indem er die Gesamtredaktion nicht nur in Subsysteme, d.h. Ressorts und Arbeitsrollen, aufgliedert, sondern zusätzlich intermediäre Systeme wie die Redaktionskonferenz als koordinierendes Subsystem aufschlüsselt. Am Beispiel der untersuchten Gesamtredaktion mit einer starken Aufgliederung in einzelne Ressorts ist nach Rühl "zumindest leicht ablesbar, wie viele systemwichtige Funktionen offenbar vorhanden sind, die alle möglichst umfassend zu erfüllen, die Redaktion durch Schaffung weiterer Subsysteme - zuletzt war es die Umbruchredaktion - bemüht ist".²
- Rühl spricht bei der formalen Aufgliederung der Gesamtredaktion in Ressorts und Arbeitsrollen von "als Aufgaben manifest gewordene Funktionen" und begnügt sich mit dem Hinweis auf "eine Reihe von latent vorhandenen Funktionen, die nicht formalisiert sind, ja deren Formalisierung nicht einmal wünschenswert ist".³ Es läßt sich nur vermuten, daß diese unter die "besonderen Bedingungen und Krite-

1) vgl. ebd. S. 157 ff.

2) ebd. S. 172

3) ebd.

rien" fallen, unter denen die Redaktion jeweils Beziehung zu den verschiedenen Umwelten aufstellt (s.o.).

- Das Entscheidungshandeln der Redaktion - d.h. das Sammeln, Auswählen, Vereinfachen und Verdichten von Informationen - wird - als weiterführender Erklärungsansatz - nach Rühl bestimmt durch
 - ein Konditionalprogramm, d.h. Umweltereignisse stellen die Ursache für das redaktionelle Verhalten dar; und ein
 - Zweckprogramm, d.h. das redaktionelle Handeln orientiert sich an der - erwünschten, im Sinne von Orientierung am Gemeinwohl - Wirkung der eigenen Informationsverarbeitung.¹

Rühl selbst hat seine Studie ein "erstes Ausprobieren mit einer hypothetischen Konzeption" (s.o.) genannt. Dieser Versuch erscheint im Hinblick auf die Analyse der Redaktionsstruktur als im Ansatz gelungen; die Darstellung der Umwelt in ihrer für die Redaktion spezifischen Relevanz jedoch erscheint problematisch, da sie - wie oben ausgeführt - zu allgemein und lückenhaft gehalten ist. Die einzelnen Umwelten werden nicht in Beziehung gesetzt zum gesellschaftlichen Gesamtsystem, sondern nur aus Sicht der Redakteure und des Autors gesehen bzw. interpretiert. So kann Rühl auch keine Operationalisierung der sinnvollen bzw. zweckmäßigen Handlungen und Strukturen bieten. Der Sinneaspekt bleibt ähnlich unbefriedigend wie das in der traditionellen, normativen Re-

1) vgl. ebd. S. 177 ff.

daktionsforschung der Publizistikwissenschaft vorgebrachte "richtige" Verhalten in der Redaktion.

3.2.3.2. RÜCKEL

Während Rühl sich in erster Linie auf die redaktionelle Gesamtstruktur und deren Umweltbeziehungen konzentriert, legt Rückel den Schwerpunkt seiner "vergleichenden Kommunikatoranalyse" auf die Beschreibung und Analyse von redaktionellen Rollenstrukturen. Dazu kombiniert der Autor den Ansatz von Rühl mit einem rollentheoretischen Instrumentarium; d.h. die funktional-strukturelle Systemtheorie Luhmannscher Prägung dient als Bezugsrahmen für die Rollenanalyse. "Grundsätzlich müssen wir ... unterscheiden zwischen Umwelterfahrungen, die nur indirekt die Rollenentstehung, möglicherweise aber das tatsächliche Rollenhandeln beeinflussen, und Systemerwartungen, die Rollen als Verhaltensmuster unmittelbar prägen. Daraus lassen sich zwei prinzipielle Entscheidungsformen sozialer Systeme ableiten: die Strukturentscheidung als relativ dauerhafte Entscheidung des gesamten Handlungssystems für die Stabilisierung bestimmter Umwelterwartungen und die Handlungsentscheidung als wechselnde Ad-hoc-Entscheidung jedes Mitglieds in seiner durch personale und situative Faktoren beeinflussten, konkreten Rollenentsprechung".²

1) Roland Rückel, Lokalredakteure. Eine vergleichende Rollenanalyse. Opladen 1975.

2) ebd. S. 23

Aufbauend auf diese Überlegungen entwickelt Rückel einen differenzierten, aber auch recht abstrakten theoretischen Ansatz. Sein Interessenschwerpunkt liegt dabei eindeutig auf der Ebene der Systemerwartungen, und hier in erster Linie auf den formalisierten Erwartungen. "Der Fortbestand eines Handlungssystems in einer unkontrollierbaren veränderlichen Umwelt hängt in erster Linie davon ab, ob relativ feste wechselseitige Verhaltenserwartungen gebildet werden können und mit einer gewissen Verlässlichkeit erfüllt werden. Um dieses Optimum an Erwartungssicherheit zu erreichen, werden bestimmte Erwartungen formalisiert, d.h. ihre Anerkennung zur Mitgliedschaftsbedingung gemacht".¹

Rückel gliedert die Rollenstruktur des sozialen Systems auf in die Mitgliedsrolle, die als Prämisse für Eintritts- und Austrittsentscheidungen dient und somit weitgehend konstanten Regeln unterliegt; in Einzelrollen, die auf bestimmte Stellen innerhalb der Organisationsstruktur Zeitungsredaktion bezogen und zusätzlich in zwei funktionale Differenzierungsebenen unterteilt sind, nämlich der Rangrolle (sachlich generalisierte Statuserwartungen)² und der Leistungsrolle, die "unmittelbar auf die gewählten Organisationszwecke, d.h. auf die beabsichtigte Funktionserfüllung nach außen hin fixiert"³ sind.

Die Mitgliedschaftsrollen werden nach Rückel bestimmt durch jeweils generalisierte Verhal-

1) ebd. S. 24

2) vgl. ebd. S. 30

3) ebd. S. 32

tenserwartungen, die bezogen auf das Gesamtsystem als Programme zu verstehen sind. "Unter gegebenen räumlichen und zeitlichen Umweltbedingungen programmiert eine Organisation das Handeln ihrer Mitglieder, indem sie hierfür einen bestimmten Satz typischer Verhaltensprämissen ausprägt. Die stetigen Wechselbeziehungen zwischen Umweltveränderungen und systemintern gefaßten generalisierten Verhaltensrichtlinien verleihen der Organisation ihre relative Autonomie".¹

Dieser allgemein gehaltene theoretische Bezugsrahmen wird von Rückel als generelle Hypothese verstanden für eine explorative Untersuchung von fünf Lokalredaktionen. Es handelt sich dabei um unterschiedliche, jedoch nach bestimmten Kriterien ausgewählte, "möglichst 'typische' Untersuchungseinheiten unter den bayrischen Tageszeitungen als der abgesteckten Teilgesamtheit".²

- Mitglied einer Redaktionsgemeinschaft,
- Nebenausgabe einer Regionalzeitung,
- Lokalressort der überregionalen Zeitung,
- Lokalressort der Boulevardzeitung,
- Lokalressort der Regionalzeitung.

Die Grundfrage der Untersuchung lautet: "Welche Verhaltenserwartungen werden von innerhalb und außerhalb an die verschiedenen Mitglieder der jeweiligen Organisation Lokalredaktion gerichtet, strukturieren dieses soziale System, damit es sich in einer komplexen Umwelt behaupten kann ...",³ und weiter: "Inwieweit stimmen die

1) ebd. S. 27 (vgl. auch Rühl)

2) ebd. S. 48

3) ebd. S. 18

Verhaltenserwartungen, die an Handlungsträger der verschiedenen Lokalredaktionen gerichtet sind, überein?"¹

Neben Analyse und Vergleich der Rollenstrukturen der einzelnen Lokalredaktionen sind weitere Schwerpunkte der Zielsetzung die Brauchbarkeitsprüfung bestimmter Forschungstechniken und der Nachweis der Angemessenheit des gewählten theoretischen Bezugsrahmens.

Zur Anwendung kommen als Untersuchungsmethoden - entsprechend dem explorativen Charakter der Studie - eine Kombination aus passiver teilnehmender Beobachtung und offenem Leitfadengespräch. Rückel selbst weist in diesem Zusammenhang darauf hin, daß in Ermangelung einer Technik zur direkten Erfassung von Erwartungskomplexen Vorsicht hinsichtlich der Beurteilung der Validität geboten ist. Ähnliches gelte auch für die Frage nach der Gültigkeit, da der Grad der Standardisierung relativ gering sei.²

Eingeteilt ist die empirische Studie in einen

- deskriptiven Teil, der systematisch, d.h. anhand der von Rühl entwickelten Umweltbeziehungen, die einzelnen Untersuchungsobjekte vorstellt; und einen
- analytischen sowie einen vergleichenden Teil.

Hier werden die Beschreibungen von Aktivitäten der Redakteure und ihrer Umweltbeziehungen im Hinblick auf das theoretische Konzept hinterfragt und die Ergebnisse der einzelnen Lokalredaktionen verglichen.

Während der deskriptive Teil einen umfangreichen

1) ebd. S. 19

2) ebd.

Einblick in die Arbeitsgebiete der unterschiedlichen Lokalredaktionen gibt, muß Rückel im analytischen Teil selbst eine erhebliche Lücke zwischen theoretischem Anspruch und empirisch gesicherten Erkenntnissen feststellen. "Für eine Gesamterfassung der Lokalkommunikatoren ... waren das untersuchungstechnische Instrumentarium und das eng begrenzte Untersuchungsfeld überfordert".¹ D.h. vor allem, weder die informalen Rollenstrukturen noch die Rollenverflechtung mit dem übergeordneten sozialen System Gemeinde, die externen Umweltbedürfnisse und entsprechend die Funktionalität der Ressorts werden einer Analyse unterzogen.

Erfaßt werden "nur die von den redaktionellen Organisationen gewollten, vorausgedachten Leistungen, genau genommen die diese garantierenden Erwartungen und Entscheidungsprämissen".² Und nur auf dieser Ebene konnten die fünf Lokalredaktionen miteinander verglichen werden. Dabei beantwortet Rückel die seiner Systemauffassung immanente Frage der funktionalen Gleichwertigkeit mit dem abstrakten Hinweis auf die allgemeinen "massenkommunikativen Funktionen der sozialen Orientierung, Sozialisation, Bildung, Regeneration und der lokalredaktionell typischen Integrationsfunktion".³ Seine Begründung: "Wer möchte ... bezweifeln, daß die ausgewählten Lokalredaktionen wie alle anderen massenkommunikativen Systeme mehr oder weniger äquifunktional sind, solange die von der Umwelt

1) ebd. S. 157

2) ebd. S. 219

3) ebd.

erwarteten Problemlösungsbeiträge so allgemein definiert werden".¹

Als Ergebnisse, die in Form spezifischer Hypothesen bei anderen Forschungsobjekten zu testen wären, sind zu erwähnen:

- die Bestätigung und Erweiterung der von Rühl bereits festgestellten Mitgliedschaftsregeln. Spezifisch für alle fünf lokalen Zeitungstypen kommt noch folgende Regel hinzu: "Erreichbarkeit und Einsatzbereitschaft auch außerhalb der Dienstzeit".² Die Mitgliedschaftsregeln treffen insgesamt auf alle Lokalredaktionen zu, unterscheiden sich jedoch in der Höhe des Formalisierungsgrades, d.h. in der Frage, ob und wie sie vertraglich fixiert sind oder mündlich vereinbart oder lediglich Erfahrungswerte darstellen. Dasselbe gilt für den Grad der Differenzierung der Lokalressort in formale Einzelrollen, der jeweils abhängig ist vom "gemeindlichen Ereignispotential".³
- Keinen Unterschied gibt es in der Rangordnung, die in zwei hierarchische Ebenen aufgeteilt ist: der einzigen Führungsrolle des Ressortleiters und den übrigen Personen auf gleicher Rangstufe. Bei der Ausdifferenzierung von Arbeitsrollen läßt sich eine - wenn auch nicht immer klar abgrenzbare - Gliederung in horizontaler (Außen- und Innendienst) und vertikaler (Aufteilung des Außendienstes in thematisch verschiedene Reportagebereiche) Richtung erkennen.⁴

1) ebd. S. 220

2) ebd. S. 221

3) ebd.

4) vgl. ebd. S. 222

- Eine weitgehende Übereinstimmung stellt Rückel auch im Entscheidungsprogramm fest, aus dem er tendentiell folgende Prämissen ableitet:
 - bei der Informationsaufnahme eine Abnahme
 - a) im Bestreben, einen möglichst genauen, umfassenden und chronologischen Spiegel der Umweltereignisse bereitzustellen; b) der sachlichen Nutzinformation zugunsten des Unterhaltungswertes; c) in der Betonung des lokaltypischen Charakters; d) im Entgegenkommen gegenüber Honoratioren, Interessengruppen, Anzeigenkunden sowie in der Einflußnahme seitens des Verlages;
 - bei der inhaltlichen Abfassung ein Qualitätsanstieg im Sprachniveau;
 - bei der Aufmachung eine Hinwendung zu einem variationsreichen Umbruchprinzip.¹

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß Rückel mit seiner Deskription ein wirklichkeitsnahes Bild der Aktivitäten von Lokalredakteuren bietet, die Analyse jedoch aufgrund der einseitigen Konzentration auf die internen Systemerwartungen, ohne konkrete Bezugnahme auf die Umweltbedürfnisse und -verflechtungen nur wenige Aufschlüsse bietet.

3.2.3.3. ARBEITSGEMEINSCHAFT FÜR KOMMUNIKATIONS- FORSCHUNG

Ausbildungs- und Fortbildungsfragen speziell für Lokalredakteure stehen im Mittelpunkt eines umfangreichen Forschungsprogramms der Arbeitsgemeinschaft für Kommunikationsforschung

1) vgl. ebd. S. 223

(AfK) in München.¹ Das Konzept basiert auf der Absicht, erstmals Ansätze der Curriculumforschung auf Probleme der Journalistenausbildung bzw. -fortbildung anzuwenden. Zu den Ausgangsüberlegungen des Projekts zählen:²

- ein "Memorandum zur Journalistenausbildung" des Deutschen Presserats von 1971, in dem eine Systematisierung der Ausbildung und ihre Integration in die Hochschulen gefordert wurde;
- die Beobachtung, daß der Lokalredakteur unter den Zeitungsjournalisten das geringste Berufs- und Sozialprestige hat;
- die wachsende Bedeutung der Kommunalpolitik und damit der lokalen Kommunikation im politischen Meinungs- und Willensbildungsprozeß;
- und - eng damit verknüpft - die These, daß Lokales der Ort ist, "an dem demokratische Bürgereigenschaften am ehesten eingeübt werden können".³

Die Erstellung des Lehr- und Lernzielkatalogs geschieht entsprechend zum einen vor dem Hintergrund "demokratienormativer Vorstellungen, wie sie etwa im Grundgesetz explizit und implizit enthalten sind"⁴ und zum anderen - systemorientiert - auf der Basis von theoretischen und empirischen Ergebnissen mehrerer Teilanalysen. D.h., die zu entwickelnden Lernziele

1) Arbeitsgemeinschaft für Kommunikationsforschung (AfK), Journalismus und kommunale Öffentlichkeit, Auftragsarbeit der Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 1975. Kurzfassungen in: Kommunikationspolitische und Kommunikationswissenschaftliche Forschungsprojekte der Bundesregierung 1974 und 1978, a.a.O., S. 30 ff. und S. 57 ff.

2) Forschungsprojekte der Bundesregierung 1974, a.a.O., S. 34 ff.

3) ebd. S. 36

4) Forschungsprojekte der Bundesregierung, a.a.O., S. 69

sind zu verstehen als normative Konsequenzen aus ermittelten Defiziten und Problemen kommunaler Öffentlichkeit, der lokalen Pressestruktur, der Situation der Lokalredakteure und ihrer Einstellung. Im Rahmen der Systematik interessieren allerdings weniger der Lehr- und Lernzielkatalog und die sich daraus ableitenden kommunikationspolitischen Konsequenzen,¹ sondern vielmehr zunächst die Ergebnisse aus den empirischen Untersuchungen über die spezifischen Voraussetzungen des beruflichen Handelns der Lokaljournalisten. Dabei handelt es sich um eine "Repräsentativstudie Lokaljournalisten"², in der aufgrund repräsentativ erhobener wissenschaftlicher Daten (schriftliche Befragung) ein berufssoziologisches Bild des Lokalredakteurs gezeichnet wird. Dieses wird in Vergleich gesetzt zu Kollegen in anderen Ressorts³. Die wichtigsten Ergebnisse lauten:⁴

- Lokalredakteure haben im Durchschnitt eine schlechtere formale Vorbildung als andere Redakteursgruppen. Die Zahl der Akademiker unter ihnen ist am geringsten, darunter befinden sich viele Studienabbrecher. Auch wenn der Wunsch nach Fortbildung bei Lokalredakteuren größer ist, scheitert die Umsetzung dieses Wunsches am Zeitmangel und der personellen Unterbesetzung vieler Lokalredaktionen.

1) vgl. ebd. S. 60 ff.

2) Arbeitsgemeinschaft für Kommunikationsforschung (AfK), Repräsentativstudie Lokaljournalisten, in: Forschungsprojekte der Bundesregierung ... 1978, a.a.O., S. 51 ff.

3) vgl. Wolfgang R. Langenbucher / Otto B. Roegele / Frank Schumacher, Pressekonzentration und Journalistenfreiheit. Zur Entwicklung der Arbeits- und Beschäftigungssituation von Journalisten der Tageszeitungen in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1976

4) vgl. AfK, in: Forschungsprojekte der Bundesregierung ... 1978, a.a.O., S. 53 f.

- Lokalredakteure werden im Durchschnitt schlechter bezahlt als Kollegen in anderen Ressorts. "Das gilt verstärkt für die Arbeitsplätze in kleineren Zeitungen und an kleineren Arbeitsorten, obwohl dort - allein schon im Hinblick auf die durchschnittliche Arbeitszeit - am meisten geleistet werden muß".¹ Obwohl ein Wechsel aus dem Lokalressort in ein anderes in jeder Hinsicht als ein Aufstieg empfunden wird, sind die Mobilitätschancen aufgrund der mangelnden Spezialisierung sehr gering.
- Die Arbeitssituation auf den Lokalredaktionen hängt in hohem Maße von den jeweiligen örtlichen Zeitungsverhältnissen ab; d.h. mit steigender Auflage verbessert sich in der Regel auch die Größe der Redaktion, der Umfang des Lokalteils, die Möglichkeiten der Eigenarbeit.
- Auswirkungen auf Verhalten und redaktionelle Gegebenheiten sind vor allem auch durch die jeweilige Wettbewerbssituation gegeben. So bedeutet der Wegfall von Konkurrenz ein Wegfall der Bezugsgruppenorientierung und damit für die Mehrheit der betroffenen Journalisten eine Minderung der Leistungsmotivation.
- Trotz der noch negativ zu beurteilenden Ergebnisse kann die Erhebung gleichzeitig eine hohe Berufszufriedenheit der Lokalredakteure feststellen.

Die Antworten auf die Frage nach der subjektiven Rollenselbstdeutung im Rahmen der Repräsentativstudie bestätigen weitgehend die Ergebnisse einer in der ersten Projektstufe durchgeführten psychologischen Explorationsstudie

1) ebd. S. 54

mit 73 Lokaljournalisten. Eingeteilt ist diese Studie in drei Hauptfragenkomplexe zum Thema: Lokalzeitung, Berufsbild des Lokalredakteurs und Verhältnis des Redakteurs zum Leser. Im folgenden werden die Antwortschwerpunkte kurz skizziert:

- Zum Lokalteil: Die Mehrheit der befragten Lokalredakteure sieht für die Zukunft eine wachsende Bedeutung des Lokalteils gegenüber anderen Ressorts. Begründet wird die Bedeutungsveränderung zum einen mit der Entwicklung der elektronischen Medien, zum anderen vor allem mit "einer stärkeren Politisierung der Bürgerschaft".¹ Als Konsequenzen werden von den Lokalredakteuren formale Änderungen (z.B. Lokalteil auf die erste Seite) und inhaltliche Änderungen (z.B. stärkere Spezialisierung) gefordert.

Obwohl weitgehende Übereinstimmung unter den befragten Lokalredakteuren festgestellt wird, daß die wichtigsten Aufgaben einer Lokalzeitung bei der Information der Bevölkerung und der Kontrolle der politischen Instanzen liegen, sind jedoch erhebliche Unterschiede bei der Interpretation dieser Aufgaben festzustellen.

Als Pole zeichnen sich ab: das Postulat der politischen Aktivierung der Bevölkerung auf der einen Seite und der Integration im Sinne der emotionalen Bindung an die Heimat auf der anderen Seite.

Die meisten der Befragten bestätigen, daß in der Lokalberichterstattung bestimmte Gruppen

1) AfK, Journalismus und kommunale Öffentlichkeit, Auftragsarbeit der Bundeszentrale für politische Bildung, a.a.O., S. 68

wie Parteien, Verbände etc. häufiger zu Wort kommen, andere dagegen wie Kinder, Gastarbeiter, Alte etc. weitgehend nicht berücksichtigt werden. "Neben den direkten Pressionen, mit denen diese Gruppen sich teilweise ihren Platz verschaffen, ist die Hauptursache für dieses einseitige Kommunikationsmodell in der Arbeitssituation der Lokaljournalisten zu suchen".¹ D.h. Kontakt mit der Bevölkerung bzw. Gruppen aus der Bevölkerung erfordert mehr Zeit und Recherchen als der Kontakt zu den Behörden und Politikern.

- Zum Berufsbild:² Bei der Einschätzung des eigenen Berufs lassen sich zwei Gruppen deutlich unterscheiden: auf der einen Seite Redakteure, die ihren Beruf eindeutig funktional und rational sehen, auf der anderen Seite die Redakteure, die ihre Tätigkeit als Begabungsberuf oder Berufung verstehen. Einig sind sie sich in der Mehrheit jedoch darin, daß das Image der Lokalredakteure bei Kollegen negativ beurteilt wird.

Einer innerbetrieblichen Abhängigkeit scheinen sich alle Befragten mehr oder weniger bewußt zu sein. "Daß Journalisten bestimmte Dinge nicht schreiben dürfen bzw. bestimmte Dinge schreiben müssen, bestätigt sich in allen Interviews."³ Die Kriterien und Mechanismen der innerbetrieblichen Zensur sind - wie sich aus den Antworten der Befragten schließen läßt - vielschichtig. Dabei kommt der innerbetrieblichen Hierarchie, der Per-

1) ebd. S. 99

2) vgl. ebd. S. 90 ff.

3) ebd. S. 105

sonalpolitik des Verlages eine wichtige Bedeutung zu.

Die festgestellte hohe Berufszufriedenheit wird von den Autoren der Studie vor allem im Hinblick auf den hohen Anteil der "sehr zufriedenen" mit 41 Prozent in Frage gestellt: "Gerade in dieser Gruppe befinden sich zahlreiche Journalisten, deren Arbeitssituation erkennbar unerfreulich ist, die erkennbar unter bestimmten Zwängen leiden, ohne daß sie sich dessen bewußt sind bzw. es eingestehen wollen".¹

- Zum Leser:² Ein eigenständiges Bild der Leser läßt sich aus der Befragung der Lokalredakteure nicht ableiten. Entweder die Redakteure haben keine Vorstellungen oder aber ein eher verächtlich verzerrtes Bild. Der in der Regel einzige Kontakt zum Leser wird in Leserbriefen gesehen, die jedoch als nicht repräsentativ verstanden werden. Die überwiegende Mehrheit der Befragten sieht in dem Leser den Kunden und nicht den Auftraggeber. Auf die Frage nach einer Lesermithbestimmung lassen sich etwa zwei gleich starke Antwortgruppen unterscheiden: die eine spricht sich entweder dagegen aus oder wertet Mithbestimmung als unverbindliches Mitwirkungsrecht durch Leserbriefe ab; die andere Gruppe - in etwa identisch mit den Lokalredakteuren, die ihr Berufsbild und die Funktion des Lokalteils als gesellschaftspolitisch verstehen - halten die Lesermithbestimmung für wünschenswert, aber aktuell nicht zu verwirklichen.

1) ebd. S. 114

2) vgl. ebd. S. 119 ff.

Faßt man die Ergebnisse zusammen, so ergibt sich überwiegend - die Ausgangsüberlegungen bestätigendes - negatives Bild, das im übrigen auch eine geschichtliche Kontinuität aufweist.¹

3.2.4. ZUM POLITISCHEN POTENTIAL DER LOKAL-PRESSE

Im Mittelpunkt dieser Forschungsrichtung steht die lokale Berichterstattung über kommunalpolitische Ereignisse und in diesem Zusammenhang die Beziehung zwischen der Lokalpresse und den lokalen Honoratioren.

3.2.4.1. ZOLL

Die Frage nach dem kritischen Potential der Lokalpresse stellen Zoll u.a. im Rahmen einer Gemeindestudie in Wertheim.² Diese Studie "versucht auf der Basis einer partizipatorischen Demokratievorstellung und unter der Annahme einer relativen Offenheit der Gesellschaft für Reformen eine Analyse politischen Verhaltens auf kommunaler Ebene, speziell eine Analyse des Einflusses der Bevölkerung auf den Entscheidungs- und Nichtentscheidungs(...)Prozeß".³

1) vgl. weiter oben S. 49

2) Ralf Zoll, Wertheim III, darin: "Repräsentative" Öffentlichkeit - Zur Funktion der Wertheimer Lokalpresse, München 1974; teilweise veröffentlicht von den Projektmitarbeitern Horst Haenisch / Klaus Schröter, Zum politischen Potential der Lokalpresse, in: Ralf Zoll (Hrsg.), Manipulation der Meinungsbildung. Zum Problem hergestellter Öffentlichkeit, Opladen 1971, S.

3) Zoll, Wertheim III, S. 102

Die Projektstufe Wertheim III untersucht speziell den politischen Entscheidungsprozeß mit dem Ziel, Aufschlüsse über den politischen Charakter der Gemeinde zu erhalten. Den weiteren Analyserahmen bilden dabei die demographische, ökonomische, formalpolitische und soziale Struktur, den engeren Analyserahmen Form und Inhalt der "(Massen)Kommunikation" sowie das Normensystem.¹

Auf der Grundlage einer extensiven Auslegung des Grundgesetzes zielt das Erkenntnisinteresse darauf ab, Ungleichgewichte und Unterprivilegierung zu ermitteln, um darauf aufbauend mit Hilfe eines partizipatorischen - gegen Herrschafts- und Abhängigkeitsverhältnisse gerichteten - Ansatzes Kommunalpolitik neu zu formulieren und die Beteiligung Betroffener zu formulieren.²

Angesichts der im Rahmen der Studie bereits ermittelten "Intransparenz der politischen Verhältnisse"³ wird der Lokalpresse eine besondere Rolle im Meinungs- und Willensbildungsprozeß in Wertheim zugeschrieben. "Um einen nicht nur formaldemokratischen Erfordernissen genügenden Meinungs- und Willensbildungsprozeß in Wertheim zu gewährleisten, hätte die Lokalpresse nicht nur die Leser über die Hintergründe der Rathausparteien zu informieren und diese über eine kritische Öffentlichkeit zu kontrollieren, sondern auch die zum Teil unberücksichtigten Interessen der Bevölkerung zu artikulieren".⁴

1) vgl. ebd. S. 25

2) vgl. ebd. S. 12 ff.

3) ebd. S. 147; vgl. auch Thomas Ellwein / Gisela Zimpel, Wertheim I. Fragen an eine Stadt, München 1969

4) Zoll, Wertheim III, a.a.O., S. 147 (Hervorhebungen M.B.)

Nach einer qualitativen Vorstudie und einer unsystematisch teilnehmenden Beobachtung kommen die Autoren zu der Feststellung, daß die Lokalpresse in Wertheim dieser ihr mit dem Oberbegriff zugeschriebenen Vermittlungsfunktion nicht nachkommt. Aufgrund dieser Beobachtung werden folgende Arbeitshypothesen gebildet:¹

- "Die Wertheimer Lokalpresse bildet keine politische, sondern eine repräsentative Öffentlichkeit, d.h. sie fungiert überwiegend als Sprachrohr für die Exekutive und die Honoratioren der Stadt und spiegelt damit die realen Verhältnisse wider".

- "Die Wertheimer Lokalpresse zeigt wie die Wertheimer kommunale Selbstverwaltung ein Defizit an Politik".

Für die empirische Untersuchung wird als Verfahren eine reflexionstheoretisch orientierte Inhaltsanalyse² der vier voneinander unabhängigen Wertheimer Lokalzeitungen sowie Intensivinterviews mit den Lokalen Redakteuren durchgeführt.

Die Inhaltsanalyse ist aufgeteilt in zwei Stufen: einer qualitativen und einer quantitativen Analyse, wobei die qualitative Analyse Anhaltspunkte für empirisch überprüfbare Hypothesen - d.h. für die Differenzierung der Arbeitshypothesen - hinsichtlich des Textinhalts geben soll.³

1) ebd. S. 148

2) "Sie nimmt an, daß Texte gesellschaftlich relevante Sachverhalte widerspiegeln, die dem Text unabhängig von Intentionen und Wirkungen entnommen werden können", ebd. S. 155

3) vgl. ebd. S. 154; vgl. auch Jürgen Ritsert, Inhaltsanalyse und Ideologiekritik. Ein Versuch über kritische Sozialforschung, Frankfurt/M. 1975

Diese Texte werden jedoch nicht als bloßes Abbild der Realität verstanden, sondern als Widerspiegelung dieser Realität, als Ideologie (d.h. falsches Bewußtsein von der Realität). "Mit der Entwicklung des Ansatzes und der Hypothesen aus dem Text muß zugleich die Bedeutung des Textes als Ideologie transparent gemacht werden".¹ Dies soll nachgewiesen werden u.a. mittels der Erfahrung der Exzentrizität des Inhalts, d.h. bestimmter Sprachformen, Argumentationstypen, bestimmter Darstellungen sozialer und politischer Rollen. Es kann hier nicht weiter auf den Ansatz eingegangen werden. Hinzuweisen ist jedoch die bei der Entwicklung des Ansatzes weitgehende Transparenz.

Die Autoren zeichnen mit Hilfe der qualitativen Vorstudie an Inhaltsbeispielen "Elemente eines quasi-absolutistischen Gesellschaftsbildes"² auf, die in einem differenzierten Katalog von Hypothesen münden. Diese werden auf der Basis einer umfangreichen Kategorienbildung einer quantitativen Inhaltsanalyse zugänglich gemacht.

Die Autoren haben in einem Untersuchungszeitraum von etwa vier Monaten drei Samples gebildet:

- der gesamte Lokalteil,
- die politischen Artikel der Lokalteile,
- die politischen Artikel der überregionalen Teile.

Diese wurden als Vergleichsamples zueinander genutzt, und zwar durch die Gegenüberstellung des 3. Samples mit den anderen beiden. Auf diese Weise sollen die Besonderheiten des Lokalteils herausgearbeitet werden.³

1) Zoll, a.a.O., S. 155

2) ebd. S. 158 ff.

3) vgl. ebd. S. 154 ff.

Die Autoren kommen zusammenfassend zu folgenden Ergebnissen:¹

- Eine Uniformität und teilweise wörtliche Übereinstimmung der vier voneinander unabhängigen Lokalteile.
- Berichterstattung häufig in Form von fremden und in der Regel neutralen Stellungnahmen, die - so Zoll - unbegründet und nicht nachprüfbar sind. Hier ist allerdings anzumerken, daß die Analysekategorien Stellungnahme/neutrale Aussage nicht näher definiert werden.
- Die politische Berichterstattung vernachlässigt jedwede Hintergrundinformation und veröffentlicht kaum kritische Anmerkungen; die Rahmenbedingungen, die die Kommunalpolitik in Wertheim weitgehend auf Wirtschaftsförderung festlegt, werden nicht in Frage gestellt.
- Kritik bezieht sich dagegen auf Bürger, vor allem dann, wenn sie (politische) Initiativen entwickeln.
- Berücksichtigung finden in der Berichterstattung in erster Linie der Bürgermeister, die Honoratioren aus dem Wirtschafts-, Vereins- und Parteileben.
- Der Anteil der Berichterstattung über Politik ist quantitativ gering. Hierbei gilt es allerdings festzuhalten, daß diese Kategorie sehr eng gefaßt ist und z.B. Behörden nicht beinhaltet.

Angesichts dieser Ergebnisse sieht Zoll die Arbeitshypothesen bestätigt. Die Wertheimer Lokalpresse sei lediglich ein verlängerter Arm des Bürgermeisters, dessen Stellungnahmen sie einheitlich wiedergebe. Die bevorzugte Berücksich-

1) vgl. ebd. S. 179 ff.

tigung der Wertheimer Honoratioren qualifiziere die Leistung der Wertheimer Zeitungen lediglich als Hofberichterstattung.¹

Die Wertheim-Studie und vor allem die Kritik an der Wertheimer Lokalpresse werden oft und ausführlich zitiert. Der Begriff der "Honoratiorenpresse" ist zu einem allgemein bekannten Schlagwort avanciert. Die Autoren selbst jedoch wehren sich dagegen, die Ergebnisse der Inhaltsanalyse als allgemeingültige Aussagen über die Lokalpresse in der Bundesrepublik Deutschland hinzustellen. "So sehr die Probleme der kommunalen Selbstverwaltung in Wertheim Beispiel sein können für Städte dieser Größenordnung, so wenig exemplarisch ist die Konkurrenz von vier voneinander abhängigen Zeitungen an einem Ort."²

In dieser vierfachen Konkurrenz der Verlage um einen sehr kleinen Markt an Inserenten und Lesern sehen die Autoren eine Erklärung dafür, daß sich wesentliche Teile der Wertheimer Machtstruktur weitgehend bruchlos in der lokalen Berichterstattung niederschlagen.³ In den Intensivinterviews erklären die Lokalredakteure, daß z.B. die Interessenten die Zeitungen gegeneinander ausspielen, z.B. durch Beschwerden beim Verleger oder Drohungen von Abonnementkündigungen, was angesichts der relativ kleinen Auflagen und einer geringen ökonomischen Basis schwerwiegend sei. Die Konsequenzen seien dann Zeilenzählen vor allem bei der Parteiberichterstattung und Absprachen, die zu einer Uniformität und Identität der Texte führe.

1) vgl. ebd. S. 186 ff.

2) ebd. S. 203

3) vgl. im folgenden ebd. S. 203 ff.

3.2.4.2. BUSE/NELLES/OPPERMANN

Die Möglichkeiten und Bedingungen politischer Partizipation versuchen Buse, Nelles, Oppermann anhand eines konkreten Entscheidungsprozesses in einer Gemeinde zu klären.¹ Dabei soll es sich um einen Entscheidungsprozeß handeln, von dem möglichst viele und klar abgrenzbare Bürgergruppen betroffen sind und der eine Transparenz hinsichtlich der Thematik und des Entscheidungsablaufs auf seiten der Bürger erwarten läßt. Als Untersuchungsobjekt ausgesucht wurde die Stadt Andernach (30 000 Einwohner), in der 1971 mit umfangreichen Sanierungsplanungen im Innenstadtbereich begonnen wurde, und die damit die Bedingungen erfüllte. Zudem schreibe das die Sanierungsmaßnahmen steuernde Städtebauförderungsgesetz die Einbeziehung der betroffenen Bürger in den Willenbildungs- und Entscheidungsprozeß vor.

Als theoretischer Erklärungsansatz dient ein von den Autoren entwickeltes Prozeßmodell politischer Partizipation. Mit diesem Modell soll zum einen auf subjektiver Ebene geklärt werden, wie bei dem einzelnen Bürger Partizipationsbereitschaft entsteht und unter welchen Bedingungen er bereit ist, diese zu realisieren; zum anderen werden auf objektiver Ebene die gesellschaftlich-strukturellen und

1) Michael Buse / Wilfried Nelles / Reinhard Oppermann, Determinanten politischer Partizipation. Theorieansatz und empirische Überprüfung am Beispiel der Stadt-sanierung Andernach. Darin v.a. die Kapitel: Politische Kommunikationsstrukturen als Bedingungen politischer Partizipation, S. 44 und 'Lokalpresse', S. 152 ff., Meisenheim/Glan 1977

institutionellen Bedingungen für Partizipation untersucht, d.h. "die Bedingungen des Entstehungsverlaufs in der Demokratie auf kommunaler Ebene sowie deren planerische Umsetzung und Realisierung durch die Administration".¹

Als zentrale objektive Bedingungen politischer Partizipation werden der Konflikt und die Betroffenheit entwickelt. Damit es jedoch zur Herausbildung von Partizipationsbereitschaft und zum Umsetzen dieser Bereitschaft in tatsächliches Handeln komme, müßten zusätzlich auf subjektiver Ebene bestimmte Bedingungen erfüllt sein. Eine davon sei die Informiertheit der Bürger. Diese hänge einmal ab von der kommunikativen Kompetenz des einzelnen (d.h. ausreichendes Verständnis für allgemeine Funktionszusammenhänge des politischen Systems) und vor allem aber auch davon, "inwieweit leistungsfähige Kommunikationssysteme zur Verfügung stehen, die es dem Bürger als dem eigentlichen Souverän ermöglichen, zu einer ausreichenden Informiertheit über die zu entscheidenden politischen Sachverhalte zu gelangen".² Als Hauptinformationsquelle für Fragen der Kommunalpolitik wird auch in dieser Studie die Lokalpresse angesehen. Die Autoren entwickeln die These, "daß ein enger Zusammenhang zwischen angebotener Information durch die Kommunalbehörden bzw. die Lokalpresse der Informiertheit des Bürgers und letztlich seinem politischen Beteiligungsverhalten besteht".³ Bei der Entwicklung weiterer Hypothesen zur Lokalpresse stützen sich die Autoren auf be-

1) ebd. S. 14

2) ebd. S. 44

3) ebd. S. 53

reits vorliegende Untersuchungsergebnisse, dabei vor allem auf die Wertheim-Studie. In Anlehnung daran wird die lokale Berichterstattung in Thesenform von den Autoren durch drei sich einander ergänzende Tendenzen charakterisiert: einen "gouvernementalen" und einen "personalen Zug" sowie eine Vorliebe zur Beschönigung.¹

Die theoretischen Ausführungen werden bei dem einzigen in Andernach erscheinenden Lokalteil der in Konstanz herausgegebenen "Rhein-Zeitung" überprüft. Als Untersuchungsverfahren wird zum einen eine quantitative Inhaltsanalyse durchgeführt, die sich auf die Berichterstattung über Probleme der Stadtsanierung im Zeitraum März 1970 bis Juni 1975 konzentriert. Zum anderen wird eine "philologisch qualifizierende Analyse" vorgenommen, um den jeweils spezifischen Charakter der in den Artikeln getroffenen Aussagen einfangen zu können.²

Die wichtigsten Ergebnisse der Analyse lauten³:

- Die Andernacher Lokalpresse berichtet in der Regel erst in einem fortgeschrittenen Stadium über die Sanierungsplanung, d.h. im Rahmen der Stadtratssitzungen und nicht schon über die Beratungen im Planungsausschuß. Eine für politische Beteiligungen rechtzeitige Information findet nicht statt. Es werden vielmehr überwiegend bereits getroffene Beschlüsse bekanntgegeben.

1) ebd. S. 53

2) vgl. ebd. S. 153

3) vgl. ebd. S. 154 ff. Bei der Darstellung der wichtigsten Ergebnisse ist zu berücksichtigen, daß es sich um eine grobe Auswertung der ermittelten Daten handelt, gezielt auf den Untersuchungszusammenhang und damit möglicherweise einseitig ausgewertet. Eine differenzierte Auswertung kündigen die Autoren zu einem späteren Zeitpunkt an.

- Hintergrundberichte wie z.B. über die Willensbildung im Planungsausschuß, über Probleme und Interessen der betroffenen Bürger und über die grundsätzliche Problematik von Stadt-sanierungsmaßnahmen fehlen, ebenso eindeutige Stellungnahmen in Form etwa von Kommentaren. "Das Agieren der kommunalen Organe wird auch dann, wenn wirklich kein Anlaß dazu besteht, beschönigt".¹
- "Partizipation vermittelt die 'Rhein-Zeitung' nicht als kritisch-emanzipatives Mitwirken an Entscheidungen, sondern als 'freudiges Mitmachen' im Sinne von Affirmation".²

3.2.4.3. WOLZ

Ausgehend von der Überlegung, daß Funktionen eines Systems sich konstituieren aus Umwelt-erwartungen, "egal ob diese explizit formuliert oder lediglich vermutet werden"³, konzentriert Wolz sich in seiner systemtheoretisch orientierten Einzelfallstudie auf das Verhältnis der Lokalpresse zu den lokalen Herrschaftsträgern. Zwei Fragenkomplexe stehen im Mittelpunkt der Untersuchung:⁴

- "Welche Rolle spielt die Lokalredaktion in ihrer sozialen und politischen Umwelt, ist sie so weit autonomes System, daß sie ein von ört-

1) ebd. S. 161

2) ebd. S. 162

3) Dieter Wolz, Die Presse und die lokalen Mächte. Eine empirische sozialwissenschaftliche Untersuchung über Pressekonkurrenz und Herrschaft in der Gemeinde. Düsseldorf 1979.

4) vgl. ebd.: S. 49

lichen Erwartungen wenigstens in Teilbereichen divergierendes Selbstverständnis aufweist und diesem mit ihrer Arbeit auch tatsächlich gerecht wird, oder fertigt sie nur ein Spiegelbild des lokalen Geschehens, wie es von der Leserschaft und/oder Herrschaftsträgern mehr oder weniger explizit gewünscht oder sogar gefordert wird?

• Der relativ diffuse Terminus 'Selbstverständnis' konkretisiert sich an den Funktionen, die der einzelne Redakteur und die ganze Redaktion auch über die lokalen Umwelterwartungen hinaus realisieren bzw. realisieren möchten".

Wolz unterscheidet drei unterschiedliche Funktionskomplexe:¹ die "subjektiven Funktionen", d.h. die Leistungen, die von Systemen für ihre Umwelt erbracht werden; die "normativ-demokratischen Funktionen", die abgeleitet aus Art. 5 GG "wegen ihrer unbestrittenen Relevanz für das freiheitlich demokratische politische System objektiven Charakter haben";² die "internen Funktionen" hinsichtlich der Bestandserhaltung des Systems Zeitungsredaktion.

Forschungsfeld der Studie sind die Stadt Forchheim (23 000 Einwohner) als Umwelt und die zwei Forchheimer Zeitungen (Regionalausgaben großer Nordbayrischer Zeitungen). Die Studie basiert hauptsächlich auf Interviews, die - soweit möglich - strukturiert sind, obwohl "viele der ungemein vielschichtigen Macht- und Einflußstrukturen erhellenden Informationen ... aber nur über Leitfadengespräche gewonnen werden konnten".³ Befragt werden 44 mit Hilfe

1) vgl. ebd. S. 25 ff.

2) ebd. S. 25

3) ebd. S. 119

einer Kombination von positioneller Recherche, Reputationstechnik und Interviews ermittelten Herrschaftsträger, 15 Zeitungsredakteure, zwei Anzeigenleiter und zwei führende Verlagsvertreter. Zusätzliche Informationen erhält Wolz durch die teilnehmende Beobachtung auf den Redaktionen, sowie durch die Teilnahme an Mitgliederversammlungen von Parteien, Stadtrats-sitzungen etc. Die empirische Untersuchung umfaßt zwei Zeitabschnitte: zum einen aus den Jahren 1971/72, zum anderen von Herbst 1976 bis August 1977.

Auf die Ergebnisse der Analyse der Machtstrukturen in Forchheim kann im einzelnen hier nicht eingegangen werden. Interessant ist jedoch eine Gegenüberstellung der ermittelten Machtstruktur mit der Häufigkeit der entsprechenden Namensnennung in den Zeitungen: Die hier ermittelten Zahlen sagen wenig aus über die tatsächliche Einflußstruktur der Gemeinde. "Kirchliche Würdenträger und vor allem führende Vertreter des Wirtschaftsbereichs, die auch auf politische Entscheidungen sehr stark einwirken (können), werden auffallend selten öffentlich erwähnt".¹

Zu den Ergebnissen im einzelnen:

- Die meisten politischen Entscheidungen werden im informellen Bereich von Vorgesprächen mit schwer feststellbarem Teilnehmerkreis gefällt. die Presse wird in der Regel erst im Nachhinein informiert. "Man kann in Forchheim fast von einem Prinzip der Nichtöffentlichkeit sprechen ...".² Dennoch gibt es - so Wolz -

1) ebd. S. 189

2) ebd. S. 346

gezielte Indiskretionen, um dadurch Entscheidungsabläufen die gewünschte Richtung zu geben.

- Immer mehr Bedeutung gewinnen fertig abgefaßte Artikel, die nicht mehr redigiert werden müssen. Zu diesem Ergebnis diskutiert Wolz zwei Standpunkte: es könne zwar von Vorteil für Organisationen sein, die aufgrund institutioneller Mängel wenig Aussicht auf adäquate Berücksichtigung in der Berichterstattung hätten. Auch sparten die Redaktionen Geld und Arbeit. Doch stünden dem schwerwiegende Nachteile gegenüber, wenn man bedenke, daß sich die Lokalpresse wichtiger Kontroll- und Kritikmöglichkeiten beraube. "Denn niemand wird die Eigeninteressen störende kritische Inhalte in die Zeitung lancieren. Zudem erlangen schreibfreudige und -fähige Organisationen eine unangemessen starke Publizität".¹
- Die Frage von negativen Einflußversuchen hängt nach Wolz von den Sanktionsmöglichkeiten der einzelnen Subsysteme ab. Hier spielen vor allem wirtschaftliche Bedingungen eine Rolle: "Heute findet man in Forchheim so gut wie keine kritische Wirtschaftsberichterstattung über Handel und Banken, stattdessen immer wieder Artikel über Verkaufsbemühungen, die hart an der Grenze zur Schleichwerbung liegen".² Die Sanktionsmöglichkeiten der Politiker dagegen sind gering. Nach Wolz haben auch Beschwerden bei Verlagen oder öffentliche Kritik auf Versammlungen wenig Wir-

1) ebd. S. 347

2) ebd. S. 349

kung auf die Forchheimer Redakteure, die gegenüber Politikern auch kritische Berichte veröffentlichen.

Im Zusammenhang mit der Sanktionsabhängigkeit mißt Wolz dem Vorhandensein einer Konkurrenz eine besondere Bedeutung zu, da ohne einen alternativen Werbeträger Stornierungen kaum denkbar wären. Diese Problematik habe auch Auswirkungen z.B. auf die Berichterstattung über Vereine, denen der Zusammenhang zwischen Auflagenhöhe und Anzeigenkunden durchaus bekannt sei und die hin und wieder mit organisierter Abonnementkündigung gedroht hätten.¹

"All das unterstreicht, daß Macht im lokalen Einflußgefüge nicht mit Einfluß auf die Presse gleichzusetzen ist ... Effizient sind letztlich nur Maßnahmen, die an die finanzielle Basis der Redaktion bzw. Verlage gehen und/oder die (immer relative) Harmonie zwischen Zeitung und Umwelt (d.h. Leserschaft) ernsthaft beeinträchtigen können wie etwa - in einer so stark katholisch geprägten Stadt - öffentliche Kritik durch die Kirche".²

- Die Zeitungsredakteure in Forchheim schätzen ihren Einfluß auf die lokalen Herrschaftsträger als sehr gering ein. Dem entspricht auch die Einschätzung der befragten Positionsinhaber, die zwar die Bedeutung der öffentlichen Meinung hoch bewerten, an der Meinung der Redakteure jedoch nicht interessiert sind. Entsprechend ist auch ihr Umgang mit der Lokalpresse, dem die Redakteure auch noch Vorschub leisten: Denn: "Sollten Berichte und

1) ebd. S. 349

2) ebd. S. 350; hier finden die theoretischen Ausführungen von Rühl und Rückel hinsichtlich der relativen Autonomie eine mögliche Antwort

Kommentare die öffentliche Meinung negativ zu beeinflussen drohen, so beeilt man sich, in (bis zu halbseitigen) Stellungnahmen das Bild im eigenen Sinn zurechtzurücken. Beide Zeitungen veröffentlichen jede auch nur halbwegs akzeptable Zuschrift". Diese Beobachtung veranlaßt Wolz zu dem Fazit: "Die Forchheimer Lokalausgaben sind in diesem Sinne weitgehend - wenn auch nicht völlig - instrumentalisiert".¹

- Verbindliche Entscheidungsprogramme in den Forchheimer Lokalredaktionen sind nicht auszumachen.² Nach überwiegender Auskunft der lokalen Herrschaftsträger sind keine fundamentalen Unterschiede zwischen den beiden Ausgaben festzustellen, obwohl Wolz auf deutliche Unterschiede in der politischen Haltung - die eine Zeitung eher konservativ geprägt, die andere eher liberal offen - bei den Redakteuren der beiden Lokalzeitungen hinweist. Er führt diese Homogenität in der Berichterstattung auf eine bevorzugte Umweltorientierung zurück, hinter der persönliche Präferenzen oder (objektive) Funktionserfüllung (s.o.) höherer Art wie Kritik und Kontrolle zurückstehen. Gründe für diese eindeutige Schwerpunktsetzung sieht Wolz in der wirtschaftlichen Abhängigkeit der Zeitungen.³

Aus den bisher aufgeführten Ergebnissen kristallisiert sich eine "Ambivalenz der Konkurrenz-situation" für die Forchheimer Zeitungen heraus.⁴

1) ebd. S. 351

2) vgl. ebd. S. 351 ff.

3) vgl. ebd. S. 354 f.

4) vgl. ebd. S. 360 ff.

"Begreift man normativ-demokratische Funktionen und lokale Umwelterwartungen als sektoral potentiell antagonistisch, so wird eine Stärkung der Position örtlicher Interessengruppen durch die Alternative in Abonnie rung und Insertion da und dort die Hintanstellung objektiver Normen gegenüber subjektiven Interessen bedeuten. Tatsächlich sind derlei Erscheinungen in Forchheim erkennbar ...".¹

Insgesamt ergibt sich ein überwiegend negatives Bild, das angesichts der gründlichen und umfangreichen Untersuchung noch überzeugender wirkt. Wolz schließt seine Studie mit dem nur kurzen kommentierenden Hinweis ab, daß seine Bestandsaufnahme zwar nicht der Konzentration das Wort reden wolle, "aber sie beweist präzise die Unhaltbarkeit der simplen Annahme, Konkurrenz sei an sich schon gut und verbürge (wessen?) Pressefreiheit, das Monopol dagegen mache sie zunichte".²

3.2.5. LOKALPRESSE UND LESER

Sind in den bisher angeführten Untersuchungen Aussagen über die Beziehung Lokalpresse - Leser eher als "Nebenprodukt" angefallen, sollen im folgenden einige wenige Untersuchungen skizziert werden, in denen der Leser im Mittelpunkt steht bzw. zumindest mittelbar Gegenstand der Fragestellung ist.

1) ebd. S. 361

2) ebd. S. 362

3.2.5.1. KLUTHE

Die kommunikative Situation - d.h. kommunikative Bedürfnisse und Verhaltensweisen - des Lesers von kleinen Lokalzeitungen (unter 20 000 Auflage) stehen im Mittelpunkt der Untersuchung von Peter Kluthe¹. Erkenntnisleitendes Interesse ist dabei die Überprüfung der - von einer allgemeinen Komplementärfunktion der Medien abgeleiteten - Notwendigkeit einer "nahezu restlosen Ausrichtung auf die Berichterstattung aus dem lokalen Raum".² Diese Forderung wird von Kluthe in Zweifel gezogen, da Aussagen über Funktion und Zukunft der Lokalzeitung fast ausschließlich abgeleitet seien aus allgemeinen Analysen der Gesamtsituation der Massenmedien und die Bedürfnisse der Leser bisher ungenügend erforscht seien.³

Befragt wird in der Studie (mündlich, standardisierter Fragebogen) ein repräsentativer Querschnitt der regelmäßigen Leser der "Werra-Rundschau" in Eschwege (10 000 Exemplare). "Wenn man davon ausgeht, daß der Erscheinungsort keinen solch starken Einfluß auf Zeitungen gleicher Größenordnung besitzt, daß sie gar nicht miteinander vergleichbar sind, dann ist die Befragung durchaus geeignet, ..., empirisches Material zur kommunikativen Situation

1) Peter Kluthe, Kommunikationsverhalten von Lokalzeitungslesern, Diss., Frankfurt 1973. Unter "Lokalzeitung" wird in dieser Studie die Einheit von lokaler und anderer Berichterstattung verstanden.

2) Christian Padrutt, Die Lokalzeitung hat Zukunft, in: ZV + ZV, 1970, S. 2054, zit. nach P. Kluthe, a.a.O., S. 10

3) vgl. ebd. S. 4

der Leser dieses Zeitungstyps zu erarbeiten".¹
Seinen Anspruch nach Allgemeinverbindlichkeit
schränkt Kluthe allerdings mit dem Hinweis
ein, daß diese Annahme noch nicht untersucht
worden ist.²

Die wichtigsten Ergebnisse in der Zusammenfas-
sung lauten:

- Das größte Interesse bei den Lesern finden
Nachrichten aus der näheren Umgebung, gefolgt
von Sensationsmeldungen aus aller Welt und
Politik. Darüberhinaus nimmt der Programm-
service für Hörfunk und Fernsehen eine wich-
tige Rolle ein: "hier kann die Zeitung spe-
zielle Zeitschriften ersetzen".³
- Es besteht ein enger Zusammenhang zwischen
dem Interesse an politischen Fragen und den
Angelegenheiten der näheren Umgebung: "mit
dem Interesse an lokalen Informationen wächst
auch das an Politik - es gibt kaum ein iso-
liertes Interesse an einem der beiden Berei-
che".⁴
- Der Inhalt der Zeitung wird kaum einer Kri-
tik unterzogen. Im Gegenteil: "Die Meldungen
werden vielfach als anonyme Autorität betrach-
tet".⁵ Mit diesem Ergebnis korrespondiert
ein geringes Interesse an einer Beteiligung
des Lesers im Hinblick auf eine Kontrolle
der Zeitung.
- Eine sehr starke Bindung des Lesers an die
Lokalpresse wird abgeleitet aus einer in der

1) ebd. S. 12

2) vgl. ebd. FN 1

3) ebd. S. 176

4) ebd.

5) ebd. S. 177

Regel sehr langen Abonnementzeit sowie aus dem statistischen Ergebnis, daß knapp 80 Prozent der Leser die Lokalzeitung vermissen würden.¹

- Die nachgewiesene zusätzliche Nutzung des Fernsehens "bedeutet für die Lokalzeitung nicht 'Arbeitsteilung' mit dem Fernsehen - auf allen Gebieten werden beide parallel genutzt".²
- Für den lokalen Bereich ist die interpersonale Kommunikation noch als Informationsquelle von Bedeutung, da ein Drittel der Leser Neuigkeiten über diese Bereiche aus Gesprächen erfahren. Darüberhinaus jedoch "bestätigen sich die Ergebnisse neuerer kommunikationswissenschaftlicher Forschungen, nach denen interpersonale Kommunikation weit weniger zur Informationsverarbeitung als vielmehr zur Meinungsdiskussion dient".³

Kluthe sieht mit seiner Untersuchung seine Zweifel bestätigt. Zwar würden die Leser das Lokale in der Zeitung stark bevorzugen, seien jedoch nicht darauf fixiert. Sicher werde auch in Zukunft die ausführliche lokale Berichterstattung die publizistische Basis der Lokalzeitungen sein. "Sie wären aber wohl schlecht beraten, wenn sie eines der Wesensmerkmale der Zeitung, ihre Universalität begrenzten oder gar aufgäben".⁴

1) ebd.

2) ebd.

3) ebd.

4) ebd. S. 178

3.2.5.2. DORSCH

Eine Woche Streik bzw. Aussperrung im Rahmen der Tarifauseinandersetzung in der Druckindustrie gaben Petra Dorsch die Möglichkeit, in einer Fallstudie anhand der "Dimension von Vermissten" die Rolle der Tageszeitung für den Leser zu beleuchten.¹ "Welchen Rang die Tageszeitung aber tatsächlich für den kommunikativen Alltag, für die Organisation, für das soziale und ökonomische Management einer Stadt hat, das ist nur dann zu ermessen, wenn die Zeitung als Vermittler nicht mehr vorhanden ist".²

Zu den Ergebnissen der Leserbefragung, bei der ein Querschnitt der Münchner Bevölkerung über 18 Jahre zu Wort kommt, gehören vor allem:

- Bei 57 Prozent können weder Fernsehen noch Hörfunk die Tagespresse als aktuelle Informationsquelle ersetzen. Vor allem vermisßt werden in diesem Zusammenhang die ausführliche Berichterstattung und die Kommentierung. Zwar haben knapp ein Drittel der Befragten während des zeitungswirksamen Zustands das Fernsehen, zwei Drittel das Radio häufiger eingeschaltet, um Defizite in der aktuellen Berichterstattung aufzufüllen, jedoch beklagen im Hinblick auf den lokalen Bereich 36 Prozent das Fehlen ausreichender Informationen über das zur Zeit des Streiks anstehende Kommunalwahlverfahren. Ein gleicher Prozentsatz meint darüberhinaus, "die Münchner Kom-

1) Petra E. Dorsch, "Ohne Zeitung ist das Leben nicht auszuhalten", in: Süddeutsche Zeitung, 23./24. März 1978, S. 19, dieg., Lokalkommunikation, a.a.O., darin S. 197 f.

2) dies., "Ohne Zeitung ...", a.a.O.

munalwahlen seien durch das Nichterscheinen der Tageszeitung beeinflusst worden".¹

- Neben dem Vermissen von aktueller politischer Information weisen die Ergebnisse der Studie noch eine andere - von den Prozentzahlen ähnliche - wichtige Bedeutung der Tageszeitung auf: Fast die Hälfte der Befragten vermißt die Zeitung als Beschäftigungsgegenstand in ihrem regelmäßigen Tagesablauf - z.B. beim Aufstehen, Frühstück, in der U-Bahn, in den Arbeitspausen, als Grundlage für Kollegengespräche etc.. Petra Dorsch spricht in diesem Zusammenhang von einer - bisher dem Hörfunk und Fernsehen zugeschriebenen - "escape"-Funktion. "In der Hektik der modernen Gesellschaft hat die Tageszeitung eine für die Psyche bedeutsame Funktion übernommen".²
- Eng damit zusammenhängend und vor allem für den lokalen Bereich relevant sieht Dorsch eine Service-Funktion. Diese wird abgeleitet aus der in der Umfrage bekundeten Orientierungslosigkeit im Hinblick auf Veranstaltungskalender, Theater- und Kinoprogramme, Anzeigen aller Art etc..³

In ihrem Fazit bezieht Petra Dorsch auch die Medienzukunft mit ein: "Verfügbarkeit als Unterscheidungsmerkmal der Zeitung gegenüber den elektronischen Medien ist, ..., nicht so eindimensional zu sehen, wie das bisher geschehen ist. Die Zeitung wird auch bei einem stärkeren Ausbau des Fernsehsystems wegen ihrer Disponibilität für viele Zwecke ihren Stand wahren".⁴

1) ebd.

2) ebd.

3) ebd.

4) dies., Lokalkommunikation, a.a.O., S. 198

3.2.5.3. KIMBALL

Auf ähnliche Ergebnisse verweist Penn Kimball¹ mit einer Leserbefragung nach einem achttägigen Streik der Gewerkschaft für Post- und Zeitungsbeförderung in New York. Neben der Bestätigung der Unentbehrlichkeit der Tageszeitung im Hinblick auf die Informationen über aktuelle Tagesereignisse² liegt ein weiterer Schwerpunkt auf den von Berelson³ übernommenen "nichtrationalen Gründen" für das Vermissten der Tageszeitung. Zu diesen Gründen gehören das Bedürfnis nach Information durch die Tageszeitung als Entspannung, als Bestätigung des Sozialprestiges, als Grundlage für gesellschaftlichen Kontakt, als Vermittler von Selbstsicherheit, als Selbstzweck zur Beschäftigung, als Ritual.⁴

Da die nicht erschienenen Zeitungen in New York nach Angaben Kimballs eine wenig ausgeprägte Lokalbezogenheit - zumindest im Jahr 1958 - hatten und auch "der gewaltige Kommunikationsapparat im Umkreis der Hauptstadt" weiter funktionierte, liegt die Vermutung nahe, daß die Lokalbezogenheit kein ausschlaggebendes, höchstens ein verstärkendes Kriterium für die ermittelten Ergebnisse sein dürfte.

1) Penn Kimball, Menschen ohne Zeitungen, in: Jörg Aufermann, Hans Bohrmann, Rolf Sülzer, Gesellschaftliche Kommunikation und Information. Forschungsrichtungen und Problemstellungen. Ein Arbeitsbuch zur Massenkommunikation II, Frankfurt/M. 1973, S. 573 - 585 (People without Papers, in: Public Opinion Quarterly 23 (1959), H.3, S. 389 - 398).

2) vgl. ebd. S. 576 ff.

3) Bernard Berelson, What Missing the Newspaper Means, in: Paul Lazarsfeld, Frank Stanton (ed.) Communications Research 1948 - 1949, New York 1949, S. 111 - 129

4) vgl. Penn Kimball, a.a.O., S. 580 f.

3.2.5.4. DORSCH/ROEGELE

Mit der "scheinbar gesicherten Erkenntnis" einer dyadischen Beziehung zwischen Leser und Zeitung einerseits und eines hierarchisch strukturierten Kommunikationssystems mit der Lokalpresse an der Spitze¹, setzen sich Dorsch/Roegele in einer Analyse des Zeitungsraums Ingolstadt auseinander. Sie stellen dieser Erkenntnis die These gegenüber, daß "im Kommunikationssystem Gemeinde ... die Lokalzeitung nur eine von vielen denkbaren Medienformen darstellt", und fragen: "Kommt nicht auch den an der lokalen Kommunikation beteiligten Lesern kommunikative Kompetenz zu?"² Diese Kompetenz soll gemessen werden u.a. an Indikatoren wie Zeitungsgründung, Aktivitäten im Sekundärbereich, Schreiben von Leserbriefen, Teilnahme am Leben in der Öffentlichkeit.

Den Anlaß zu der Durchführung der Untersuchung bildete die Tatsache, daß im Sommer 1973 versucht wurde, in Konkurrenz zu der im Monopol erscheinenden Tageszeitung "Donau Kurier" eine zweite Zeitung als Wochenblatt zu etablieren.

An Untersuchungsmethoden kommen in der Analyse zur Anwendung: Befragung von Redakteuren, ehemaligen Redakteuren, Schlüsselpersonen über Ingolstadt, die Zeitung und den Verleger; Inhaltsanalyse zum einen nach Themenangeboten, Ausgangspartnern, lokaler Orientierung und Umfang, zum anderen in der Zeitdimension, d.h. daß die Berichterstattung über bestimmte in

1) Petra E. Dorsch / Otto E. Roegele, "Donau Kurier" (Ingolstadt) - eine Zeitung mit Lokalmonopol, in: Kommunikationspolitische und Kommunikationswissenschaftliche Forschungsprojekte der Bundesregierung 1974 - 1978, a.a.O., S. 161

2) ebd.

Gesprächen ermittelte lokale Schwerpunktthemen über 16 Jahre hinweg verfolgt wird.

Die wichtigsten Ergebnisse der Untersuchung lauten:

- Der "Donau Kurier" - bzw. sein Verleger - ist sich seiner Machtposition bewußt und versucht auch, im Hinblick auf die Durchsetzung politischer Absichten davon Gebrauch zu machen. Dies geschieht in Form von Pressekampagnen mit Resolutionen, Unterschriftenaktion, Appellen an die Öffentlichkeit und Stellungnahmen von Institutionen, Parteien und Experten. Die Machtposition der Zeitung war - nach Dorsch/Roegele - auch Anlaß zu Überlegungen der beiden großen Parteien im Stadtrat, eine Gegenzeitung einzurichten. Dies sei jedoch an dem Rückzug der einen Partei gescheitert, die Aussicht auf Wahlkampfunterstützung durch den "Donau-Kurier" gehabt hätte.¹
- Aus Sicht der befragten Schlüsselpersonen haben sich die Beeinflussungsversuche inzwischen zu einer berechenbaren Größe entwickelt. Darüber hinaus ist - so die Autoren - eine Art von Opposition (Gegenposition) unter den Bürgern entstanden, die sich im Kunstverein zentriert. Trotz der Pressekampagnen ist es dem "Donau-Kurier" nicht gelungen, bei drei von den Autoren verfolgten Ereignissen in Ingolstadt seine Meinung durchzusetzen. Mit dieser Beobachtung sehen Dorsch/Roegele die These von der kommunikativen Kompetenz der Leser bestätigt.²

1) vgl. ebd. S. 164

2) vgl. ebd. S. 164/165

Ingolstadt als Lokalmonopol ist - wie die Autoren betonen - ein "Unikat". Die Ergebnisse dieser Untersuchung lassen sich auf keine andere Gemeinde mit lokalem Zeitungsmonopol übertragen, da die ermittelten Machtstrukturen gemeinspezifisch seien. Dorsch/Roegele ziehen daraus - weiter unten noch zu diskutierenden - Schluß, "daß Maßnahmen zur Beseitigung von Lokalmonopolen nur kommunikationssystemadäquat ergriffen werden können".¹

3.2.5.5. ARZBERGER/MURCK/VOLLMER - ARBEITS- GRUPPE SOZIALE INFRASTRUKTUR

Ausgehend von der Überlegung, daß Kommunalpolitik für die Entscheidungsträger in Politik, Wirtschaft und Verwaltung schwieriger machbar, für die Redakteure der Lokalpresse schwieriger analysierbar und darstellbar und für den Leser schwieriger verstehbar werde,² hat die Frank-

1) ebd. S. 166

Petra Dorsch selbst verweist im Zusammenhang mit der Ingolstadt-Studie auf eine andere von ihr durchgeführte Untersuchung in Münchens Trabantenstadt Perlach. Dabei ging es um die Frage, inwieweit die Herausgabe einer Zeitung den Prozeß des Einlebens in einer neuen Siedlung erleichtern kann. Da es sich bei der in dem Projektversuch herausgegebenen Zeitung nicht um eine Lokalzeitung im herkömmlichen Sinn handelt und die Situationen der Leser als Neueinwohner eine Art "Ausnahme" darstellen, wird diese Studie im Rahmen der vorliegenden Systematik nicht weiter behandelt; vgl. Petra Dorsch, Eine neue Heimat in Perlach. Das Einleben als Kommunikationsprozeß, München 1972

2) vgl. Klaus Arzberger, Manfred Murck, Randolph Vollmer, Bürger, Presse und Eliten, in: Projektteam Lokaljournalisten (Hrsg.), Materialien für Lokaljournalisten, Teil 1, München 1980, S. 86; die Autoren haben in diesem Aufsatz die wichtigsten Ergebnisse der "Arbeitsgruppe soziale Infrastruktur" zusammengefaßt an der Goethe-Universität in Frankfurt, die im Auftrag des Bundesforschungsministeriums ein größeres Projekt bearbeitet hat, das die Städte Frankfurt, Aalen, Coburg, Usingen und Hadamar umfaßt.

ferter "Arbeitsgruppe soziale Infrastruktur" diese drei Gruppen - Bürger, Presse und Eliten¹ - einer näheren Betrachtung unterzogen im Hinblick auf ihre Zusammensetzung, ihre Aktivitäten und Vorstellungen.

Die folgenden Ergebnisse sind zusammengefaßt das Fazit aus den zwischen 1975 und 1979 in fünf Städten verschiedener Größenordnung durchgeführten Befragungen von 163 Kommunalpolitikern und 2 118 Bürgern sowie aus den Inhaltsanalysen von sieben Tageszeitungen:

- Sowohl die Frage nach der Macht von Institutionen als auch die Frage nach der Macht von Personen ergeben eine Zugehörigkeit der Lokalpresse bzw. der Redakteure zur Elite der jeweiligen Stadt. In diesem Rahmen nimmt die Lokalpresse jeweils einen mittleren Platz ein hinter dem Stadtparlament, der Stadtverwaltung, dem Oberbürgermeister und den Parteigremien, aber noch vor der Wirtschaft, den Kirchen, den Ortsbeiräten, den Bürgerinitiativen und den Gewerkschaften.
- Bei der subjektiven Bewertung der Machtverteilung wird der Lokalpresse beschieden, über zu viel Einfluß zu verfügen. Hierbei zeichnen sich jedoch Differenzierungen je nach befragter Gruppe ab. So wird die Presse vor allem von den im Besitz der entscheidenden Verwaltungsämtern befindlichen Eliten als zu mächtig kritisiert.²
- Es besteht eine positive Korrelation zwischen der Reichweite guter - auch informeller - Kontakte und der persönlichen Macht.

1) so der Titel des Aufsatzes

2) vgl. ebd. S. 94 ff.

Im Hinblick auf den Umfang der Kontakte eines bestimmten Elitenmitgliedes verzeichnen die Autoren eine "bündelnde Kraft der Parteien und Funktionsgruppen".¹ Die Lokalredakteure unterscheiden sich in ihrem Kontaktverhalten nicht - wie vielfach angenommen - von den anderen Eliten durch häufigere, intensivere oder gar unterschiedlichere Kontakte. "Es handelt sich also bei den lokalen Eliten und ihren Aktivitäten zwar nicht um ein geschlossenes, nach außen völlig abgekapselftes System, durchaus aber um ein etwas 'abgehobenes'. Der Bürger taucht darin nur ganz am Rande auf und ist eher der ideelle Bezugspunkt als der mitwirkende oder gar entscheidende Partner".²

- Höchstens 40 Prozent der Mitglieder der städtischen Eliten sind als Befürworter von mehr Bürgerbeteiligung anzusehen. Bei dieser Gruppe handelt es sich - nach den Autoren - um Mitglieder, die eher am Rande des Machtgefüges stehen.³
- Die tatsächliche Beteiligung der Bürger beschränkt sich weitgehend auf die Wahlen. Bei anderen Beteiligungsmöglichkeiten wie Zugang zur Presse, Bürgerversammlung, Demonstrationen, Anfragen beim Oberbürgermeister etc., Mitarbeit in Parteien, Bürgerinitiativen oder Verbänden zeigt sich eine sozialstrukturelle Dominanz von jüngeren, höher gebildeten und sozial bessergestellten Bürgern.⁴

1) ebd. S. 103

2) ebd. S. 104

3) vgl. ebd. S. 105

4) vgl. ebd. S. 121

- Eine deutliche Diskrepanz zwischen der Gruppe der Entscheidungsträger und den Bürgern zeigt sich bei der Frage nach den jeweiligen politischen Zielvorstellungen. Hier ergibt sich zunächst auf seiten der Bürger eine Priorität von Sicherheits- und stabilitätsorientierten Zielen, nämlich: Probleme der Arbeitsplatzbeschaffung, Gesundheit, öffentliche Sicherheit und Umweltschutz. Bei den Eliten rangieren Wohnen/Wohnumwelt und Verkehr auf den ersten Plätzen. Bei einer Differenzierung der Umfrageergebnisse nach sozialstrukturellen Merkmalen ergeben sich allerdings Unterschiede, die eine Annäherung der Zielvorstellungen bei jüngeren und hochgebildeten Bürgern an das Meinungsbild der Entscheidungsträger nachweisen.¹
 - Unterstützt durch ähnliche weitere Ergebnisse kommt die Studie zu einer tendentiellen Unterscheidung der Bürger in zwei "Typen":
 - * die eine Gruppe ist mit dem kommunalpolitischen Angebot eher unzufrieden, stellt mehr Forderungen, ist aktiver in kommunalpolitischen Beteiligungsprozessen. Diese Gruppe setzt sich vor allem zusammen aus jüngeren und höhergebildeten Bürgern sowie überwiegend aus Männern;
 - * die andere Gruppe ist eher zufrieden, stellt weniger Forderungen und ist weniger aktiv. Sie setzt sich überwiegend zusammen aus älteren Bürgern aus unteren Schichten und vor allem aus Frauen.
- "Für die kommunalpolitischen Entscheidungs-

1) vgl. ebd. S. 110

- träger und auch für die lokale Presse als ein Beteiligungsmedium ergibt sich von daher die Gefahr, daß sie mit den Wünschen der erstgenannten Gruppe häufiger konfrontiert werden und ihr Bild von 'den Bedürfnissen der Bürger' in dieser Richtung verzerrt wird".¹ Unterstützt wird diese von den Autoren aufgezeigte Gefahr auch durch ein anderes Ergebnis der Studie: im Vergleich zur Gesamtbevölkerung ist die Zusammensetzung der Eliten "sehr viel männlicher, sehr viel gebildeter und etwas jünger".²
- Deutliche Unterschiede im Informationsverhalten zwischen Bürgern und Eliten ergeben sich bei der Frage nach der Bedeutung der lokalen Presse: das Bedürfnis, sich aus mehreren Quellen zu informieren ist bei den Entscheidungsträgern (vor allem in der Großstadt) am höchsten und wird auch - soweit möglich - in die Tat umgesetzt. Dagegen liest der Bürger in der Regel nur eine Zeitung und zumeist diejenige, die seiner "politischen Linie" am meisten entgegenkommt.³ "Gegenüber den Bürgern, so kann man schlußfolgern, haben die Tageszeitungen und besonders ihre Lokalredaktionen eine relativ große 'Autonomie', denn andere Informationsquellen stehen ihnen kaum zur Verfügung".⁴ Zwar besteht - nach Ansicht der Autoren - vor allem im lokalen Bereich auch auf seiten der Entscheidungsträger ein Angewiesensein auf die Zeitungsinformatio-

1) ebd. S. 122

2) ebd. S. 94

3) vgl. ebd. S. 127

4) ebd. S. 128

nen, jedoch ist dieses Verhältnis von einer Skepsis seitens der Entscheidungsträger geprägt.

- Das Interesse an städtischen Ereignissen ist - so ein weiteres Ergebnis - in kleineren Städten fast doppelt so groß wie in der Großstadt, wo die Lokalberichterstattung für die Mehrheit der Leser von gleichrangiger Bedeutung wie andere redaktionelle Teile ist. "Mit der Überschaubarkeit der Städte, so könnte man folgern, steigt auch das Interesse an kommunalen Fragen".¹

Bei der Inhaltsanalyse der Zeitungen geht es zum einen um die Anzahl von Berichten mit Forderungen und die kommunalpolitische Themengewichtung, zum anderen um mögliche Unterschiede zwischen groß- und mittelstädtischer Berichterstattung. Die wichtigsten Ergebnisse lauten:

- Der Umfang der großstädtischen Berichterstattung ist deutlich größer, ebenfalls der relative Anteil von Forderungen an die kommunalpolitischen Entscheidungsträger.²
- Insgesamt jedoch ist der Forderungsanteil sehr gering. Zumindest hieran kann nach Ansicht der Autoren die der Presse zugeschriebene Macht nicht festgemacht werden.³
- Im Durchschnitt sind 50 Prozent der gesamten lokalen Berichterstattung auf die Themenbereiche "Freizeit" und "Öffentliche Sicherheit" bezogen, wobei unter letzterem in erster Linie Kriminalberichterstattung in Form von Polizeiberichten zu verstehen ist.⁴

1) ebd. S. 127

2) vgl. ebd. S. 130

3) vgl. ebd. S. 132

4) vgl. ebd. S. 133

- Im Vergleich zu dem tatsächlichen Organisationsgrad der Bevölkerung findet die Vereinsberichterstattung (auch Freizeit) eine überproportionale Berücksichtigung. Der einzige Unterschied in diesem Zusammenhang zwischen großstädtischer und mittelstädtischer Berichterstattung besteht darin, daß im großstädtischen Bereich verstärkt Parteien zu Wort kommen, im mittelstädtischen Bereich sich die Berichterstattung auf mehrere organisierte Gruppen verteilt. Aufgrund dieser Ergebnisse kommen die Autoren zu der Schlußfolgerung, daß "Bürgerinteressen ... in der Zeitung umso besser repräsentiert werden, in je organisierterer Form sie auftreten ... Auffällig ist, daß ausgerechnet diejenigen Bereiche an der Spitze liegen, in denen der Journalist auf tätige Mithilfe hoffen kann: die Polizei, die Vereine, und im politischen System die Parteien liefern den Journalisten leicht weiter zu verarbeitende Pressenotizen; die Bereiche Arbeitsplatzbeschaffung, Umweltschutz und Energieversorgung sind in dieser Hinsicht eine eher undankbare Materie, die mit einem erheblich größeren Aufwand an Recherchen verbunden ist".¹

1) ebd. S. 134

INTEGRATIONSFAKTOR	THEMENSCHWERPUNKTE		
Morris Janowitz, The Community Press in an Urban Setting. The Social Elements of Urbanism. Chicago, Univ. of Ch. Pr. 1967 (new edition)	"... the underlying question is whether the community press helps to maintain local community activities and identifications" (S. 10)	- Community press in Chicago (Erscheinungsweise: 1 x in der Woche) - Redakteure - Leser und Nicht-Leser/Meinungsführer	"Integration into the urban social structure involves interests and conflicts of the vitality and impact of the community press hinge on the forms of social participation which these interests and conflicts generate". S.3
Jürgen Rink, Zeitung und Gemeinde. Die Integration der Bürgerschaft in die Bereiche Nachbarschaft, Gemeinde und Überregion, wie sie die Zeitung ermöglicht, fördert und verdeutlicht. Diss. Köln/Düsseldorf 1963	Frage nach der Integrationsfunktion der Lokalpresse in Anlehnung an Janowitz	- zwei Kölner Tageszeitungen, - Redakteure - Leser	- Bevölkerungsumfrage - Inhaltsanalyse - Befragung von Redakteuren und freien Mitarbeitern
Gerhard Kunz, Untersuchungen über Funktionen und Wirkungen von Zeitungen in ihrem Leserkreis. Köln Opladen 1967 (zusammenf. Köln Opladen) (Schlussbericht am Kölner Institut für Soziologie im Auftrag des Landes NRW)			
Hans Oswald, Die überschätzte Stadt. Ein Beitrag zur Gemeinde- und Stadtsoziologie in 9 Städtekreise. Olten/Freiburg (Brs.) 1966	Frage nach dem Zusammenhang zwischen Häufigkeit der Zeitungslektüre, Informiertheit und Integration des Bürgers (Teil einer umfassenden gemeinde-soziologischen Studie)	Querschnitt der Leser der in Karlsruhe erscheinenden Zeitungen	Sekundäranalyse von Umfrage-Daten einer Großstadt-untersuchung (Karlsruhe)
Marlin Irie, Der Einfluß von Kommunikationsmedien auf Einstellungen und Informationen über den Gegenstand der Einstellungen. In: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 13. Jg. Köln 1961, S. 239 - 257	Frage nach dem Zusammenhang von Kenntnissen und Einstellungen der Leser über sechs verschiedene öffentliche Bauprojekte	Querschnitt der Leser der im Rahmen Stuttgart erscheinenden Zeitungen	Sekundäranalyse von Daten einer großstädtischen Felderhebung (Tagebogengemateerial)
Matin Schwone / U. Herlyn, Wolfsbury, Soziologische Untersuchung einer jungen Industriestadt. Stuttgart 1967	Welche Stellung nimmt die Lokalpresse als Informationsträger im gemeindlichen Integrationsprozeß ein?	Querschnitt der Bewohner der Stadt Wolfsbury	Befragung
Merkmal gemeindlicher Integration: Zusammenhang zwischen Bindung an einen Ort und Umfang der erworbenen stadtsoziologischen Informationen; Zusammenhang zwischen Zeitungslektüre und sozialen			

Manfred Knoche, Kommentar und Kritik im Lokalteil der Tagespresse in der Bundesrepublik Deutschland. Eine pressestatistische und inhaltsspezifische Untersuchung, in: Publizistik 1968, S. 348 - 359. und Manfred Knoche / Winfried Schulz, Folgen des Lokalmonopols von Tageszeitungen. Eine vergleichende Inhaltsanalyse des Lokalteils von Monopol- und Wettbewerbszeitungen, in: Publizistik, H. 3, 14. Jg., 1969, S. 298 - 315.	Anteil an Kommentierung und Kritik in der Lokalpresse	Stichprobe der Lokalteile aller Tageszeitungen in der Bundesrepublik Deutschland; 1 Stichtag	Inhaltsanalyse	Vielfaltsthese; Notwendigkeit einer umfangreichen kommentierenden Berichterstattung; Defizitanalyse
Elisabeth Noelle-Neumann, Folgen lokaler Zeitungsmonopole. Ergebnisse einer Langzeitstudie, in: Elisabeth Noelle-Neumann, Franz Ronsberger, Heinz-Werner Stüber, Streitpunkt lokales Pressemonopol, Büsseldorf 1976, S. 11 - 57	Frage nach möglicher Informationsverkürzung bei Zeitungen mit lokaler Alleinanbieterstellung	6 Zeitungen mit Lokalmopol, die aus verschiedenen Teilen der Bundesrepublik stammen, über 50 000 Exemplare Auflage haben und zwischen 1961 und 1971 in Monopolstellung geraten sind; Kontrollgruppe mit Zeitungen in Konkurrenz; Langzeitstudie	vergleichende Inhaltsanalyse; standardisiert und wiederholbar	Vielfaltsthese; Gefahr der Informationsverkürzung
Elisabeth Noelle-Neumann, Das Lokalmonopol der Tageszeitung. Eine Untersuchung der Auswirkungen auf die örtliche Berichterstattung, in: ebd. S. 169 - 197	Wird die Berichterstattung beeinflusst durch, daß die Zeitung an einem Ort eine Monopolstellung einnimmt?	zwei Testgruppen mit je 300 Lesern von Monopol- und Wettbewerbszeitungen	Befragung	Vielfaltsthese; Monopolsituation aus Sicht der Leser
Kurt Koszyk / Bernd E. Grobe, Publizistik im Ruhrgebiet. Eine Studie zur Mediennutzung, Medienbeurteilung und der Leserblatt-Bindung der Abonnenten von Regionalzeitungen, in: Kommunikationspolitische und kommunikationswissenschaftliche Forschungsprojekte der Bundesregierung 1974 - 1978, S. 149 - 157	U. a. Einstellung von Abonnenten regionaler Tageszeitungen im Ruhrgebiet zu einer gegebenenfalls fortschreitenden Konzentration in diesem Presseraum	Repräsentative Stichprobe der Abonnenten	Befragung	vgl. Noelle-Neumann

PRESSEKONZENTRATION UND PUBLIZISTISCHE LEISTUNG	FRAGESTELLUNG / THEMENSCHWERPUNKTE	FORSCHUNGSGEGENSTAND / ZEICHGRUPPE	METHODEN	ERKENNTNISLEITENDE PROXIMISSE
Jürgen Rütger / Halgaard Scho- land / Norbert Schwaide, Inhalt und Struktur regionaler Großzeitungen, Düsseldorf 1973	Frage nach den thematischen Schwerpunkten der lokalen Be- richterstattung	Regionale Großzeit- ungen in Essen, Köln und Düsseldorf, die in der letzten Konferenz zuein- ander stehen	Vergleichende In- haltsanalyse	Annahme weitgehender Über- einstimmung im Stoffange- bot der Konkurrenzzeitun- gen; Bestandsaufnahme Ver- ständnis als eine physiog- nomische Bestimmung der Lokalpresse
Robert Rohr, Verarbeitung und Präsentation der lokalen Berichterstattung in der Presse am Beispiel Königstein/ Tannus, Mainz 1975 (unveröff., NA- Albert) Kurzfassung: ders., 'Loka- le Berichterstattung: Auswahl von Ereignissen aus der lokalen Rea- lität, in: Rundfunk und Fernsehen, 26. Jg., 1978/3, S. 319 - 327	Wie werden aus lokalen Ereignis- sen Nachrichten? Wie und nach welchen Faktoren werden Nachrich- ten ausgewählt, verarbeitet und präsentiert?	3 lokale Ausgaben, die in Königstein/ Tannus (16 000 Ein- wohner) miteinander konkurrieren	Vergleichende In- haltsanalyse Intensiv-Befragung Nachrichtenerwer- tungs- analyse	Wichtigstes Vorhaben: die Ermittlung der Auswahlkri- terien lokaler Berichter- stattung; der Nachrichten- wert eines lokalen Ereig- nisses spiegelt sich in der positiven Selektions- entscheidung des Lokal- journalisten und in der Präsentationsform dieses Ereignisses
Klaus Schönbach, Die isolierte Welt des Lokalen. Tageszeitungen und ihre Bericht- erstattung über Mannheim, in: Rundfunk und Fernsehen, 26. Jg., 1978/3, S. 260 - 277	Welche Themen werden behandelt? Welche Nachrichtenfaktoren werden wirksam?	3 lokale Ausgaben, die in Mannheim miteinander kon- kurrieren	Vergleichende Inhaltsanalyse Nachrichtenerwer- tungs- analyse	Mitwirkungschancen der Bürger im Lokalbereich hängt in entscheidender Masse von dem Bild lokaler Wirklichkeit ab; das die Massenmedien für ihn ent- werfen; weiter vgl. Rohr
Wolfgang Stofer, Auswirkungen der Alleinstellung auf die publizistische Aussage der Wilhelmshavener Zeitung, Nürnberg 1976	Frage nach möglichen Auswir- kungen durch die Alleinstel- lung der WZ auf das interaktionsfeld Leserschaft- zeitung ergeben? Welcher Art sind diese Auswirkungen?	Wilhelmshavener Zeitung Wilhelmshavener Rundschau (vor Situations vor und nach der Einstel- lung der Wilhelm- shavener Rundschau) Wilhelmshaven als sozialer Raum Schlüsselpersonen	Vergleichende In- haltsanalyse Befragung	Zeitungsaussage wird ge- prägt durch das interak- tionsfeld Leserschaft-zeit- ung d.h. dem soz. interak- tionsfeld, in dem die Zeitung erscheint; Vielfaltsthese
Barbara Koller, Die Lokalzeitungen in Wettbewerb- und Alleinstellung. Bedingungen in der Redaktion, das Verhältnis zu Lokalmonopolpressen, Lokal- redaktionen und Kommunikation hiesig von Man- fred Rühl und Jürgen Walchshöfer, Nürnberg 1978	Folgen der Monopolstellung einer Zeitung auf Berichterstattung und auf das "Klima" zwischen Redakteuren und lokalen Herr- schaftsträgern	6 Zeitungen, davon 4 in Wettbewerb in 2 Gemeinden und 2 in Monopolstellung (Gemeinden zwischen 6 000 und 10 000 Einwohnern) Lokalredakteure Schlüsselpersonen	teilnehmende Beob- achtung Befragung der Redakteure und Schlüsselperso- nen	Gegenüberstellung: Viel- faltsthese - Plädoyer für Monopolstellung im Hin- blick auf eine größere Unabhängigkeit der Lo- kalpresse gegenüber lo- kalen Herrschaftsträgern.

ROLLE DES REDAKTEURS / DER REDAKTIONELLE ENTSCHEIDUNGSPROZESS	FRAGESTELLUNG / THEMENSCHWERPUNKTE	INHALTLICHE VERFAHRENSSTADIEN / ZIELGRUPPE	METHODEN	ERKENNTNISLEITENDE PRÄMISSEN
Manfred Rühl, Die Zeitungsredaktion als organisiertes soziales System, Bielefeld 1969	Frage nach den Bedingungen für das Entscheidungshandeln des sozialen Systems Zeitungsredaktion bzw. seiner Handlungsträger	Gesamtredaktion einer süddeutschen Regionalzeitung; 40 Mitglieder dieser Redaktion, einschließlich Außenredaktion	teilnehmende Beobachtung Leitfaden-Interview explorative Studie	redaktionelle Strukturen, Umweltbeziehungen und Verhaltenserwartungen gegenüber dem sozialen System Zeitungsredaktion als Determinanten für das Entscheidungsverhalten; funktional-strukturelle Analyse, ergänzt durch Entscheidungs- theoretische Überlegungen
Roland Rühl, Lokalredakteure. Eine vergleichende Rollenanalyse, Opladen 1975	Welche Verhaltenserwartungen werden von innerhalb und außerhalb an die Mitglieder der jeweiligen Organisation Lokalredaktion gerichtet, strukturieren dieses soziale System, damit es sich in seiner komplexen Umwelt behaupten kann.	5 Lokalredaktionen: Mitglied einer Redaktionsgemeinschaft Nebenausgabe einer Regionalzeitung Lokalressort der Überregionalen Zeitung Lokalressort der Boulevardzeitung Lokalressort der Regionalzeitung	Kombination aus passiver teilnehmender Beobachtung und offenen Leitfadenge-sprächen	Beschreibung, Analyse und Vergleich von redaktionellen Rollenstrukturen vor dem Hintergrund der funktional-strukturellen Systemtheorie Luhmanns (vgl. Rühl)
Arbeitsgemeinschaft für Kommunikationsforschung (AfK), als Öffentlichkeits- und kommunale Verantwortlichkeit, Auftragsarbeit der Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 1975	Probleme der Journalistenausbildung und Fortbildung für den lokalen Bereich	Lokaljournalisten a) Explorativgruppe b) Repräsentative Stichprobe	a) explorativ Befragung und Gruppendiskussion b) schriftliche Befragung	Versuch, Ansätze der Curriculum-Forschung auf Probleme der Journalistenausbildung anzuwenden; Erstellung eines Lehr- und Lernzielkatalogs vor dem Hintergrund demokratischer, materieller Vorstellung, wie sie im Grundgesetz explizit und implizit enthalten sind, und auf der Basis empirisch ermittelter Daten. Lernziele sind zu verstehen als normative Konsequenzen aus ermitteltem Befinden und Problemen kommunaler Öffentlichkeit

ZUM POLITISCHEN POTENTIAL DER LOKALPRESSE	FRAGESTELLUNG / THEMENSCHWERPUNKTE	FORSCHUNGSGEGENSTAND / ZIELGRUPPE	METHODEN	ERKENNTNISLEITENDE PRÄMISSEN
Ralf Zoll, Wertheim III / darin: "Repräsentative" Öffentlichkeit - Zur Funktion der Wertheimer Lokalpresse, München 1974, vorveröffentlicht von Horst Haenisch / Klaus Schröter, Zum politischen Potential der Lokalpresse, in: Manipulation der Meinungsbildung, Zum Problem hergestellter Öffentlichkeit, hrsg. von Ralf Zoll, Opladen 1971	Frage nach dem kritischen Potential der Lokalpresse im kommunalpolitischen Entscheidungsprozess	- 4 Wertheimer Lokalausgaben zwischen 77 und 1 262 Abonnenten - Lokalredakteure - Beziehungsdiagramm: Zeitung-Leser-Entscheidungssträger	Inhaltsanalyse (reflexions-theoretisch) Befragung	Defizitanalyse: Konfrontation partizipatorischer Demokratievorstellungen mit Realität der lokalen Berichterstattung; politische Öffentlichkeit versus repräsentative Öffentlichkeit; Annahme einer relativen Offenheit der Gesellschaft für Reformen
Michael Buse, Wilfried Nelles, Reinhard Oppermann, Determinanten politischer Partizipation. Theorienansatz und empirische Überprüfung am Beispiel der Stadtanerkennung Andernach. Darin v.a. die Kapitel: Politische Kommunikationsstrukturen als Bedingungen politischer Partizipation, S. 44 ff. und Lokalpresse, S. 152 ff. Weisenheim/Olan 1977	Leistungsfähigkeit der lokalen Berichterstattung im Hinblick auf die Partizipation des Bürgers	- Lokalausgabe für Andernach, der "Rheinzeitung" in Monopolstellung - Querschnitt der Bevölkerung	Inhaltsanalyse (quantitativ und philosophisch qualitativ zielerend) Befragung	Das von den Autoren entwickelte Prozessmodell politischer Partizipation unterscheidet zwischen subektiver Ebene, d.h. Partizipationsbereitschaft des Bürgers, und objektiver Ebene, d.h. gesellschaftlich-strukturellen Bedingungen für Partizipation. These, daß ein enger Zusammenhang zwischen angebotener Information durch die Kommunalbehörden bzw. Lokalpresse, der Informiertheit des Bürgers und seiner politischen Beteiligungsgewissen besteht.
Dietrich Wetz, Die Presse und die lokalen Mächte. Eine empirisch-sozialwissenschaftliche Untersuchung über Pressekonkurrenz und Herrschaft in der Gemeinde, Düsseldorf 1979	Frage nach dem Verhältnis der Lokalpresse zu ihrer sozialen Funktion im Hinblick auf die Autonomie der Lokalpresse im Hinblick auf einzelne örtliche Teilbereiche	- Stadt Forchheim (23 000 Einwohner) - 2 Lokalangaben von nordbayrischen Regionalzeitungen	Befragung teilnehmende Beobachtung	Funktionen der Lokalpresse konstatieren sich aus den Umwelteigenschaften, d.h. die Herrschaftsverhältnisse in der Gemeinde sind mitbestimmend für den Inhalt der Lokalpresse

LOKALPRESSE UND LESER

FRAGESTELLUNG / THEMENSCHWERPUNKT	FORSCHUNGSGEGENSTAND / ZIELGRUPPE	METHODEN	ERKENNTNISLEITENDE PRÄMISSEN
Peter Kluthe, Kommunikationsverhalten von Lokalzeitungslesern, Diss., Frankfurt 1973	Kommunikative Bedürfnisse und Verhaltensweisen des Lesers von kleinen Lokalzeitungen	Befragung, mündlich, standardisierter Fragebogen	Zweifel an der von einer allgemeinen Komplementärfunktion abgeleiteten Forderung nach einer weitgehenden Ausrichtung der Lokalzeitung auf die lokale Be-richterstattung
Petra E. Dorsch, "Ohne Zeitung ist das Leben nicht auszuhalten", in: Süddeutsche Zeitung, 23./24. März 1978; dies., Lokalkommunikation. Ergebnisse und Defizite der Forschung, in: Publizistik, 23. Jg., H. 3/1978, S. 189 - 201	Rolle der Tageszeitung für den Leser im kommunikativen Alltag	Befragung	"Dimension von Vermissen" als Indikator für die Rolle der Tageszeitung für den Leser
Petra E. Dorsch / Otto B. Roegel, "Donau Kurier" (Ingolstadt) - eine Zeitung mit Lokalmonopol, in: Kommunikationspolitische und Kommunikationswissenschaftliche Forschungsprojekte der Bundesregierung 1974 - 1978, a.a.O., S. 159 - 166	Die kommunikative Kompetenz des Lesers im lokalen Kommunikationssystem	Inhaltsanalyse Befragung	Lokale Kommunikation nicht allein abhängig von der örtlichen Zeitung; Meinungs-vielfalt wird auch geprägt durch kommunikative Kompetenz aller an der Kommunikation Beteiligten.
Klaus Arzberger, Manfred Murck, Randolph Vollmer, Bürger, Presse und Eliten, in: Projektteam Lokaljournalisten (Hrsg.), Materialien für Lokaljournalisten, Teil 1, München 1980, S. 86 - 143	Zusammensetzung, Aktivitäten und Vorstellungen von Bürger, Presse und Eliten	Befragung Inhaltsanalyse	Gegenüberstellung: zunehmende Komplexität und Unüberschaubarkeit kommunalpolitischer Entscheidungen - demokratische Notwendigkeit der Bürgernähe

3.3. ZUSAMMENFASSUNG

3.3.1. ZUR EMPIRISCHEN REICHWEITE

Bevor ein zusammenfassender Überblick über die Ergebnisse der vorliegenden Studien gegeben wird, stellt sich zunächst die Frage nach der empirischen Reichweite der Studien. Hier sind - neben den im Rahmen der Systematik im einzelnen nicht zu überprüfenden Kriterien der Validität und Reliabilität¹ generell zwei Einschränkungen zu machen.

Zum einen entsprechen - überspitzt formuliert - der Vielzahl der Einzelfallstudien eine Vielzahl an unterschiedlichen Fragestellungen und konkreten Forschungsobjekten. Ein Vergleich oder gar eine Verallgemeinerung der Ergebnisse erscheint zunächst problematisch, da die Ergebnisse, die bezogen auf den Einzelfall durchaus ihre Gültigkeit haben können, bestimmt und damit begrenzt werden durch den spezifischen Kontext.

Zum anderen muß die der Empirie immanente Problematik berücksichtigt werden. Gerade in den empirischen Sozialwissenschaften lassen sich Fehlerquellen und Ungenauigkeiten - bedingt in erster Linie durch subjektive Einflüsse während des Forschungsprozesses - nicht vermeiden. Zudem sind angesichts der Tatsache des Wandels sozialer Systeme die erforschten Sachverhalte nicht nur räumlich, sondern auch zeitlich begrenzt; d.h. die veröffentlichten

1) Soweit es sich um offensichtliche Ungenauigkeiten bei den gewählten Operationalisierungen handelte, ist im Rahmen der Systematik darauf hingewiesen worden.

Daten können für die Gegenwart nur bedingt Gültigkeit haben.¹

Auf der anderen Seite jedoch sind empirische Studien "von enormer Bedeutung für die Sozialwissenschaften ..., weil sie überhaupt erst erlaubten, Forschungen planmäßig und hypothesen-geleitet zu entwickeln"², und damit von reinen subjektiven Einschätzungen und Vermutungen wegführten.

Nach Ansicht Ronnebergers kann "eine Reihe solcher Fallstudien mit unterschiedlichen Schwerpunkten und Erkenntnisinteressen ... Einblicke in die Problematik der Massenkommunikation vermitteln, die auf andere Weise nicht zu erlangen sind. Dies ist um so wichtiger, als Regelungen durch den Gesetzgeber und die öffentliche Verwaltung immer dann dysfunktional zu werden drohen, wenn sie die Vielfalt der tatsächlich vorfindbaren Verhältnisse unberücksichtigt lassen. So dienen solche Fallstudien auch der praktischen Kommunikationspolitik".³ Ihre praktische Bedeutung - d.h. als Grundlage für kommunikationspolitische Entscheidungen zu dienen - ist jedoch von relativem Wert, solange

-
- 1) vgl. u.a. Hans L. Zetterberg, Theorie, Forschung und Praxis in der Soziologie, in: Handbuch der empirischen Sozialforschung, hrsg. von René König, Band 1, Stuttgart 1974 (3), S. 104 ff.; Helmut Seiffert, Einführung in die Wissenschaftstheorie, Band 1, München 1969, S. 169 ff.; Ralf Lisch / Jürgen Kriz, Grundlagen und Modelle der Inhaltsanalyse, Bestandsaufnahme und Kritik, Reinbek bei Hamburg, 1978
 - 2) Jürgen Friedrichs, Methoden der empirischen Sozialforschung, Reinbek bei Hamburg 1973, S. 156
 - 3) Franz Ronneberger, Vorwort in Dieter Wolz, a.a.O., S. 2

die Zahl der Einzelfallstudien zu einem Problembereich mehr oder weniger willkürlich - vertrauend auf "einen kumulativen Prozeß wissenschaftlicher Forschung"¹ - vermehrt werden. Zwar beschäftigen sich verschiedene Fachdisziplinen jeweils mit Einzelaspekten des komplexen Forschungsgegenstandes Lokalpresse, doch die Entwicklung übergreifender Perspektiven, mit denen die Untersuchungen lokalisiert und ihr Stellenwert präzisiert werden könnten, steckt noch in den Anfängen. Hier weist allerdings nicht nur die Lokalpresseforschung Defizite auf, sondern es gilt auch heute noch weitgehend die von René König getroffene Feststellung, daß "die Lehre von den Massenkommunikationsmedien und ihre Auswirkungen noch weit entfernt von einer eigentlichen Theorie der Kommunikation (ist) und sich auf die Herausarbeitung zahlreicher Teilaspekte (beschränkt), ohne daß es gelungen wäre, übergreifende Theorien zu entwickeln".²

Es wäre vermessen, mit der vorliegenden Arbeit die Lücke in der Lokalpresseforschung schließen zu wollen. Ein solches Unterfangen bedarf umfassender interdisziplinärer Anstrengungen weit über den Rahmen einer Dissertation hinaus. Die Studie kann lediglich einen Schritt in diese Richtung unternehmen durch eine strukturierte Integration der in der Systematik enthaltenen Erkenntnisse über die lokale Berichterstattung im Rahmen einer funktionalen Analyse.

1) Jürgen Friedrichs, a.a.O., S. 160

2) René König, zit. in Alphons Silbermann, Massenkommunikation, in: Handbuch der empirischen Sozialforschung, a.a.O., Band 10, 2. völlig neu überarbeitete Auflage, Stuttgart 1977, S. 148/149

3.3.2. SYSTEMATISCHER ERGEBNISÜBERBLICK

Eine Voraussetzung dazu ist ein Überblick über die Ergebnisse der vorgestellten Studien. Trotz der oben angeführten Vorbehalte tauchen im Rahmen der Untersuchungen doch zum Teil ähnliche bzw. identische Einzelaspekte und -fragen auf, die eine vergleichende Ergebniszusammenfassung - eingeteilt in Widersprüche und Übereinstimmungen - wie folgt erlauben:

3.3.2.1. WIDERSPRÜCHE

- Deutliche Korrelation zwischen Lektüre des Lokalteils und der Gemeindeintegration. Die Lokalpresse trägt wesentlich dazu bei, lokale Aktivitäten zu wecken und Identifikationen zu erzeugen. (Rink/Kunz)
- Kein kausaler Zusammenhang zwischen Lesen des Lokalteils und der Gemeindeintegration. Das Lesen des Lokalteils allein bedingt noch keine Informiertheit. Der Grad der Informiertheit hängt weitgehend von der Interessenlage ab, die durch bestimmte soziale Kriterien gefördert werden (Irle/Schwonke, Herlyn), und die auch abhängig ist von der Art, d.h. Qualität der lokalen Berichterstattung.
- Monopolzeitungen haben geringeren redaktionellen Umfang (Knoche, Schulz und Barbara Koller). Wettbewerbszeitungen sind häufiger bereit zu klarer und offener Kritik (Knoche,
- Keine umfangmäßige Einschränkung und keine Anhaltspunkte, daß Lokalmonopole Behörden oder Amtspersonen weniger kritisch erwähnen (Noelle). Steigerung des redaktionel-

Schulz).
Kritikfreudigkeit hängt
nicht so sehr von Wettbe-
werbssituation, sondern
vielmehr von Ausstattung
der Lokalredaktion ab
(Koller)

len Umfangs bei Alleinan-
bieterstellung (Stofer).

3.3.2.2. ÜBEREINSTIMMUNGEN

- (1) Monopolzeitungen veröffentlichen mehr
Leserbriefe (Noelle-Neumann/Stofer)
- (2) Kaum Unterschiede in der lokalen Berichter-
stattung bei Wettbewerbszeitungen an einem
Ort; nicht nur Übereinstimmung in der The-
menstruktur, sondern teilweise auch gleich-
lautende Texte (Kunz/Hüther u.a./Rohr/
Schönbach/Zoll/Wolz).
- (3) Stark überproportionale Berücksichtigung
von Vereinen, Parteien, Behörden, Politi-
kern, wirtschaftlichen Organisationen
(Rohr/Zoll/Stofer/Wolz/AfK/Arzberger u.a.);
hier scheint es allerdings Unterschiede
zwischen Großstadt- und Kleinstadtausga-
ben zu geben (Schönbach/Hüther/Arzberger
u.a.).
- (4) Hoch personalisierte Berichterstattung
(Rohr/Schönbach/Zoll/Wolz).
- (5) Nur schwach ausgeprägte bzw. keine kriti-
sche Berichterstattung; wenig kommunalpo-
litische Berichterstattung (Knoche/Schulz/
Stofer/Rohr/Zoll/Schönbach/Buse u.a.).
- (6) Berichterstattung über kommunalpolitische
Entscheidungen erst im späten Planungs-

stadium oder gar im Nachhinein (Rohr/
Zoll/Stofer/Wolz/Buse u.a.).

- (7) Selten oder keine Berichterstattung über Hintergründe und Zusammenhänge, die über die Stadtgrenzen hinaus- bzw. hineinreichen (Rohr/Schönbach/Zoll/Wolz).
- (8) Weitgehende, häufig auch unredigierte Übernahme von fertig abgefaßten Artikeln (Stofer/Wolz/Rohr/Schönbach/Arzberger u.a.).
- (9) Je höher die Auflage und die Seitenzahl, je besser ausgestattet die Redaktion, desto höher die Kommentierhäufigkeit - unabhängig von der jeweiligen Wettbewerbssituation (Knoche/Schulz/Koller/Stofer/Noelle-Neumann).
- (10) Unterschiedlicher Grad der Autonomie der Zeitungsredaktionen gegenüber der Umwelt; Einengung vor allem durch die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen; Redakteure in Wettbewerbszeitungen fühlen sich größeren Einflußmöglichkeiten ausgesetzt, in Monopolzeitungen fühlen sie sich unabhängiger gegenüber der Umwelt (Rühl/Rückel/Koller/Zoll/Wolz/AfK/Arzberger u.a.).
- (11) Ansporn und Herausforderung der Redakteure durch Wettbewerbssituation; fehlender Anreiz in Monopolstellung (Koller/Zoll/AfK/Wolz/Noelle-Neumann/Rohr).
- (12) Verhalten der Redakteure geprägt durch innerbetriebliche Strukturen (Rühl/Rückel/AfK).
- (13) "Instrumentalisierung" der Lokalpresse durch Eliten bzw. Honoratioren, die die Nachrichtenweitergabe nach ihren Interessen lenken (Zoll/Wolz/Arzberger).

- (14) Redakteure schätzen ihre Einflußmöglichkeiten als gering ein (Noelle-Neumann/Rohr/AfK/Zoll/Wolz).
- (15) Lokalredakteure haben im Durchschnitt eine schlechtere formale Ausbildung, geringere Spezialisierung als Redakteure anderer Ressorts; sie werden im Durchschnitt schlechter bezahlt und haben geringere Mobilitätschancen (AfK-Repräsentativstudie).
- (16) Starke Abweichungen zwischen politischen Interessen und Zielvorstellungen der Redakteure und der Leser; verzerrtes und klischeehaftes Bild des Redakteurs vom Leser (Kunz/Koller/AfK/Zoll/Wolz/Arzberger u.a.).
- (17) Unbehagen auf seiten der Leser gegenüber der Monopolzeitung; Meinungsbildung und Kontrolle werden teilweise für unmöglich gehalten; Lokalpresse wird nur deshalb gelesen, weil sie die einzige am Ort ist (Noelle-Neumann/Koszyk/Stofer).
- (18) Hinweise auf einen engen Zusammenhang zwischen allgemein politischer Informiertheit und Interesse sowie Informiertheit über das kommunale Geschehen (Kluthe/Dorsch/Arzberger u.a./Oswald/Irle).

Angeichts der Übereinstimmungen in den Einzelergebnissen, die die Widersprüche doch bei weitem überlagern, erscheint es gerechtfertigt, tendenziell von einem Bild der Lokalpresse auszugehen, das überwiegend negativ gefärbt ist. Dabei handelt es sich jedoch um ein Bild, das eher einem unvollständigen Puzzle gleicht, weil es sich aus Ergebnissen zusammensetzt, die je-

weils "nur" Ausschnitte berühren.

Nicht nur aus diesem Grunde ist eine pauschale Verurteilung der Lokalpresse - wie sie häufig vorgenommen und auch mit einzelnen Fragestellungen in der Forschung impliziert wird - nicht gerechtfertigt. Entscheidender noch - und das läßt sich eindeutig aus der Systematik ableiten - ist die mangelnde Berücksichtigung des Kommunikationsumfeldes; d.h. strukturelle und umweltbedingte Determinanten treten bisher noch vielfach zurück hinter eine Auflistung empirischer Daten, die "eben mangels umfassenderer und komplexerer Forschungsdesigns vielfach schwierig zu interpretieren sind".¹ Die Notwendigkeit, die Determinanten der lokalen Berichterstattung stärker in den Vordergrund zu rücken und vor allem auch im Zusammenhang zu sehen, führt auf das Ausgangsproblem zurück: die Frage nach den Funktionen der Lokalpresse.

1) Ulrich Saxer, a.a.O., S. 372

4. DIE STELLUNG DER MASSENMEDIENTEN IN DER DEMOKRATIE

"Aus wissenschaftlichen Aussagen lassen sich nur mittelbar Formen des Handelns ableiten (obgleich Wissenschaft selbst eine Form des Handelns ist). Es handelt sich um deskriptive Aussagen, nicht um präskriptive. Die Transformation einer deskriptiven Aussage in eine präskriptive bedarf logisch eines weiteren Elements, einer normativen Prämisse ...".¹ Da - wie weiter oben bereits diskutiert - auch in deskriptiven Aussagen normative Annahmen enthalten sein können, bedarf es notwendig einer expliziten Darlegung der normativen Prämissen, ihrer Bedingungen und Folgen. Dieses Postulat begleitet die spezifische Wertfindung im Rahmen der vorliegenden Studie.

4.1. HISTORISCHER RÜCKBLICK

Als Orientierungsrahmen dient zunächst ein kurzer Rückgriff auf staatsphilosophische, normative Ansätze aus den Anfängen der Neuzeit. Denn es waren vor allem die Vertreter des Naturrechts und der Aufklärung, die mit ihren Forderungen nach Rationalisierung von Herrschaft und Humanisierung des menschlichen Lebens den gesellschaftlichen Entwicklungsprozeß von der Auflösung feudaler Gesellschafts- und

1) Jürgen Friedrichs, Methoden empirischer Sozialforschung, Reinbek bei Hamburg, 1973, S. 44; vgl. auch: Wolf-Dieter Narr / Frieder Naschold, Einführung in die moderne politische Theorie. Teil II: Frieder Naschold, Systemsteuerung, Stuttgart u.a., 3. Auflage 1972, S. 30 ff.

Herrschaftsstrukturen zur Konstituierung einer bürgerlichen Gesellschaft begleitet und beeinflußt haben. Ihre Überlegungen bilden einen wichtigen Ausgangspunkt für die Entwicklung der Demokratie - "Die Demokratie ist das politische Resultat der Aufklärung"¹ - und lassen sich in einzelnen Richtungen moderner politischer Theorie der Legitimation öffentlicher Herrschaft teilweise wiederfinden.² Im Rahmen des Rückgriffs läßt sich eine zunehmende, vor allem sich verändernde Bedeutung der Kategorie "Öffentlichkeit"³ nachzeichnen. Der Inhalt des Begriffs "Öffentlichkeit" bzw. des "öffentlichen" ist in verschiedenen geschichtlichen Phasen geprägt und entsprechend vieldeutig. Habermas spricht von einer "konfusen Verwendung dieser Worte. ... Denn nicht nur die Umgangssprache, zumal die vom Jargon der Bürokraten und der Massenmedien schon geprägte, hält daran fest; auch die Wissenschaften, vor allem Jurisprudenz, Politik und Soziologie sind offensichtlich außerstande, traditionelle Kategorien wie 'öffentlich' und 'privat', 'Öffentlichkeit', 'öffentliche Meinung' durch präzisere Bestimmungen zu ersetzen".⁴

-
- 1) Martin Greiffenhagen (Hrsg.), *Demokratisierung in Staat und Gesellschaft*, München 1973, S. 40
 - 2) vgl. Walter Euchner, *Demokratiethoretische Aspekte der politischen Ideengeschichte*, in: Gisela Kress / Dieter Senghaas (Hrsg.), *Politikwissenschaft. Eine Einführung in ihre Probleme*, Frankfurt/M. 1969, S. 38 ff.
 - 3) Zwar wird das Phänomen der "Öffentlichkeit" - vor allem im Sinn einer Urteilsinstanz - schon lange vorher beschrieben (vgl. Noelle-Neumann, a.a.O.), doch interessiert im vorliegenden Zusammenhang die Entwicklung der Kategorie "Öffentlichkeit" vornehmlich in Hinblick auf den demokratischen Entwicklungsprozeß.
 - 4) Jürgen Habermas, *Strukturwandel der Öffentlichkeit. Eine Untersuchung zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft*, Neuwied/Berlin, 1962, 8. Auflage, 1976, S. 13

Im Rahmen der vorliegenden Studie kann keine weitere Analyse des Öffentlichkeitsbegriffs geleistet werden.¹ Vielmehr geht es unter der Prämisse, daß eine funktionale Bestimmung von Öffentlichkeit - und in Folge der Presse - abhängig ist von einer inhaltlichen Bestimmung von Demokratie, im folgenden darum, Inhalt und Stellenwert dieses Begriffs in einzelnen Gesellschafts- und Erklärungsmodellen nachzuvollziehen und in diesem Zusammenhang nachfolgend auch die Stellung der Presse festzuhalten.

Der Rückgriff ist - wie noch zu zeigen sein wird - darüber hinaus insofern aufschlußreich, als Äußerungen von Verfassungsrechtlern, Wissenschaftlern, Politikern, Journalisten und Verlegern über die demokratischen Aufgaben der Massenmedien (Presse) heute noch teilweise geprägt sind von der Terminologie des 18. und 19. Jahrhunderts.

4.1.1. THOMAS HOBBS UND JOHN JOCKE: NATUR- RECHT UND "LAW OF OPINION"

Das Prinzip der Volkssouveränität, oberster Grundsatz jeder Demokratievorstellung, findet bei Hobbes (1588 - 1679), dem Vater des Natur-

1) vgl. ausführlich zu diesem Thema:

- Jürgen Habermas, a.a.O.
- Holger Rust, Massenmedien und Öffentlichkeit. Eine soziologische Analyse, Berlin 1977
- F. Tönnies, Kritik der öffentlichen Meinung, Berlin 1922
- Walter Lippmann, Public Opinion, New York 1922, Neuauflage 1960, dtsh: Öffentliche Meinung, München 1964
- Elisabeth Noelle-Neumann, Die Schweigespirale. Öffentliche Meinung - unsere soziale Haut, München/Zürich 1980

rechtsgedanken, und auch bei Locke nicht durchgehend, sondern in einem einmaligen Akt, dem Gesellschaftsvertrag, statt.

Die Sozialidee von Hobbes entspringt unmittelbar der geschichtlichen Situation des Bürgerkrieges in England. Dieser ist Ausgangspunkt für den von Hobbes als "Krieg eines jeden gegen jeden"¹ interpretierten Naturzustandes. In diesem lebt der Mensch als ein Wesen, das ständig nur in der Bedürfnisbefriedigung leben kann und deshalb auch ein natürliches Recht hat auf alles, was diese Bedürfnisse befriedigt. Dies führt - so Hobbes - unweigerlich zum Konflikt.

Hobbes stellt hauptsächlich drei Konfliktursachen fest: Konkurrenz, Mißtrauen, Ruhmsucht. Letztere führt zur Gewaltanwendung, "wegen Kleinigkeiten wie ein Wort, ein Lächeln, eine verschiedene Meinung, oder jedes andere Zeichen der Geringschätzung, das entweder direkt gegen sie selbst gerichtet oder in einem Tadel ihrer Verwandtschaft, ihrer Freunde, ihres Volkes, ihres Berufs oder ihres Namens besteht."²

Wie der Krieg Aller gegen Alle die notwendige Folge aus der natürlichen Bedürftigkeit ist, so steht - nach Hobbes - vernunftgemäß als Gegenpol die Sehnsucht des Menschen nach Frieden, verstanden als eine geregelte und von Allen respektierte Verteilung der Güter an Alle. Die-

1) Thomas Hobbes, Leviathan, 13. Kapitel, hrsg. von Iring Fetscher, Neuwied/Berlin 1966 (Ullstein-Buch, Frankfurt: Berlin/Wien 1976), auszugsweise veröffentlicht in: Willi Oelmüller u.a., a.a.O., S. 125

2) ebd. S. 125

ser Frieden wird - nach Hobbes - durch einen Vertrag eines jeden Menschen mit jedem anderen geschlossen, wobei jeder auf das Recht der Gewaltanwendung verzichtet zugunsten einer "allgemeine(n) Gewalt, die sie im Zaum halten und ihre Handlungen auf das Gemeinwohl hinlenken"¹, d.h. die friedliche Güterverteilung an Alle schützen und den Frieden verteidigen soll.² Obwohl jeder andere Mensch nach Abschluß des Vertrages zum machtlosen Untertan wird, ist der Souverän als oberste Staatsgewalt keine Tyrannei, da er autorisiert worden ist durch eine vernunftgemäße freiwillige Übertragung der vielen Einzelgewalten. Wichtig ist für Hobbes, daß diese allgemeine Gewalt stark und ungeteilt sein soll.

In der Hobbeschen Tradition findet sich z.B. die Konzentration auf einen starken Staat wieder in konservativen politischen Theorien im Gefolge von Carl Schmitt (z.B. Forsthoff), die vor einer Mediatisierung des Staates durch verschiedene gesellschaftliche Interessen warnen und durch autoritäre Regelung von Konflikten durch den Staat diese Interessen in ihre Schranken weisen wollen.

1) ebd. S. 131

2) Wie die Güterverteilung, die eigentliche Konfliktsache, aussehen soll, darüber läßt sich Hobbes nicht aus.

Öffentlichkeit bzw. Öffentliche Meinung kommen explizit bei Hobbes nicht vor, es sei denn im Begriff des Souveräns als - in der Interpretation von Habermas - durch den Gesellschaftsvertrag "Objektivierten Öffentlichkeit"¹, und in diesem Sinne strikt getrennt von der privatsphärischen Sphäre.

Dagegen ist der Begriff "Meinung" bzw. "opinion" anzutreffen: zum einen im Naturzustand in der Bedeutung des Ansehens im Meinen der Anderen, zum anderen in dem Modell des künstlich hergestellten Friedens als Privatmeinung, unter der Hobbes auch "conscious", "faith" und "judgement" subsumiert.² Opinion in diesem von Hobbes betonten privaten Sinn bedeutet dennoch eine Art Richtschnur für den Souverän, weswegen sie auch

1) Habermas, a.a.O., S. 113

2) "If the discourse be merely mental, it consisteth of thoughts that the thing will be, and will not be; or that has been, and has not been, alternately. So that wheresoever you break off the chain of man's discourse you leave him in a presumption of it will be, or, it will not be; or, it has been, or, it has not been. All which is opinion. And that which is alternate appetite, in deliberation concerning good and evil; the same is alternate opinion, in the enquiry of the truth of past, and future. And as the last appetite, is called the will; so the last opinion in search of the truth of past, and future, is called the JUDGEMENT, or resolute and final sentence of him that discourseth". in: The English Works of Thomas Hobbes, Second Reprint 1966, Vol. II, Leviathan, or the Matter, Form and Power of a Commonwealth, Aalen 1966, S. 52

seiner Lenkung bedarf. In der Aufzählung der Rechte und Aufgaben des Souveräns schreibt Hobbes: "..., it is annexed to the sovereignty, to be judge of what opinions and doctrines are averse, and what occasions, how far, and what men are to be trustet withal, in speaking to multitudes of people; and who shall examine doctrines of all books before they be published. For the actions of men proceed from their opinions; and the well-governing of opinions consisteth the well-governing of men's actions, in order to their peace, and concord".¹

John Locke geht bei seiner Theorie ebenfalls von der Beschreibung des Naturzustandes aus. Im Unterschied zu Hobbes ist jedoch der Mensch im Naturzustand nicht nur Konsument im Sinne der Bedürfnisbefriedigung, sondern auch Erzeuger. Die Güter, die er durch seine Arbeit gewinnt, sind sein natürliches Besitztum, das allerdings im Naturzustand Übergriffen anderer ausgesetzt ist, "before the desire of having more than man needed".² Hier liegt - nach Locke - der Ausgangspunkt für die Schließung eines Gesellschaftsvertrages: "The only way whereby one divests himself of his natural liberty, and puts on the bonds of civil society, is by agreeing with other men to join and unite into a community, for their comfortable, safe, and peaceable living one amongst another, in a secure enjoyment of their properties, and a greater security against any that are not of it".³

1) ebd. S. 164

2) The Works of John Locke, a new edition, corrected, Vol. V, Book II, Two Treatises of Government, London 1823, Reprinted Aalen 1963, S. 359

3) ebd. S. 394

Zu dieser Sicherheit fehlt es im Naturzustand vor allem an drei Dingen:¹

- an einem feststehenden, geordneten und von allen anerkannten Gesetz;
- an einem anerkannten und unparteiischen Richter;
- an einer Gewalt, die diesen Richter nicht nur Rückhalt gibt, sondern auch die gebührende Vollstreckung des Richterurteils sichert.

Locke nimmt hier eine Gewaltenteilung vor und diskutiert in diesem Zusammenhang mögliche Formen der Regierung. Dabei räumt er auch die Möglichkeit einer zeitlich begrenzten Übertragung der legislativen Gewalt ein, die jederzeit an die Vereinigung der Menschen zurückfallen und von ihr von neuem übertragen werden könne.

Mit dem Gesellschaftsvertrag gibt der Mensch also nicht wie bei Hobbes sein im Naturzustand erworbenes Eigentum auf, sondern lediglich das naturgemäße Recht auf Gewalt, das er den allgemeinen Gesetzen der durch Vertrag autorisierten allgemeinen Gewalt unterwirft.

Im Gegensatz zu Hobbes hält Locke eine Kontrolle und Begrenzung der Staatsgewalt für nötig, d.h. eine konstitutionelle Ordnung als Alternative zur absoluten Staatsgewalt. Geht es Locke - und seinen liberalen Nachfolgern - zunächst um die Sicherung des natürlichen Besitztums und infolge z.B. der Vertragsfreiheit, für die der Staat zu garantieren hat, so wird die Gewaltenteilung auch verstanden als Schutz vor willkürlichen Staatseingriffen.²

1) ebd. S. 415 ff.

2) vgl. u.a. Walter Euchner, Demokratietheoretische Aspekte der politischen Ideengeschichte, in: Kress/Senghaas, a.a.O.; Christian Graf von Krokow, Staat, Gesellschaft, Freiheit, in: Staat und Gesellschaft, hrsg. von Ernst-Wolfgang Böckenförde, Darmstadt 1976

Neben diesen staatlichen Gesetzen ("civil law") unterscheidet Locke noch das göttliche Gesetz ("divine law") und das "Law of opinion and reputation".¹ Beide gehören dem privaten Bereich an, enthalten jedoch von Locke eine entscheidende Bedeutung beigemessen. "Law of opinion" ist auf keinen Fall zu übersetzen mit öffentlicher Meinung. Vielmehr nimmt es bei Locke die Stellung eines Gesetzes der Tugend und des Lasters ein. Opinion in diesem Sinne kann als informeller Maßstab der Billigung und Mißbilligung angesehen werden. "Thus the measure of what is every where called and esteemed virtue and vice is the approbation or dislike, praise or blame, which by a secret and tacit consent establishes itself in the several societies, tribes, and clubs of men in the world; whereby several actions come to find credit or disgrace amongst them, according to the judgement, maxims, or fashion of that place".² Mit heutigen Begriffen interpretiert, ist "law of opinion and reputation" wohl als soziale Kontrolle zu verstehen.³

Festzuhalten bleibt, daß opinion in diesem Sinne Druck ausübt auf den Einzelnen und streng getrennt ist von der Staatsgewalt.

1) vgl. The Works of John Locke, a.a.O., Volume II, "Of Human Understanding", Reprinted by Scientia Verlag Aalen, 1963, Book II, Chapter XXVIII "Of Other Relations", § 7 ff., S. 98

2) ebd. S. 99

3) Elisabeth Noelle-Neumann ruft u.a. Lockes Auffassung von "opinion" als historisches Zeugnis auf, um ihre eigene Definition und Interpretation von "öffentlicher" Meinung als "Meinung, die man öffentlich äußern kann, ohne sich zu isolieren", zu untermauern. vgl. Die Schweigespirale, a.a.O., S. 96 ff.

4.1.2. JEAN-JACQUES ROUSSEAU: IDENTITÄT VON VOLK UND STAAT: "VOLONTÉ GÉNÉRALE"

Diese Trennung wird aufgehoben bei Rousseau (1712 - 1778), der das Bild einer Gesellschaft entwirft, in der private und öffentliche Sphäre sich decken, zusammengehalten durch den "volonté générale", seiner Idee einer "Vergesellschaftung ... , in welcher jeder in Verbindung mit allen dennoch niemand gehorche als sich selbst, und so frei bleibe wie vorher".¹

Auch Rousseau entwirft einen Gesellschaftsvertrag, der jedoch in vielen Zügen abweichend ist von den Gedanken Hobbes oder Lockes. Rousseau geht von einem Urzustand aus, in dem die Menschen alle das gleiche Recht haben, frei von Neid, Habgier und unnatürlichen Bedürfnissen sind und in dem Ungleichheit nur besteht in der Verschiedenheit des Alters, der Körperkräfte etc.. Konflikte entstehen durch andere Menschen ausschließende Vorrechte wie Besitztum, das z.B. durch Stärke erreicht wird. Diesem Stadium der Auseinandersetzung und Vereinzelung des Menschen entspricht dem von Hobbes und Locke beschriebenen Naturzustand, den Rousseau als Übergang vom Urzustand zur bürgerlichen Gesellschaft versteht. Letztere bleibt im Sinn von Rousseau ebenfalls eine Form der Ungleichheit, solange sie - wie z.B. bei Locke - Besitztum als eine außerhalb des Gesellschaftsvertrages bestehende Kategorie begreift und nicht als Eigentum, das auf einen durch den

1) J.J. Rousseau, Der Gesellschaftsvertrag, in: Die Krisis der Kultur. Ausgewählte Werke von Paul Sakmann, in zweiter Auflage durchgesehen und erweitert von Raymund Schmidt, Stuttgart 1956, S. 254

Gesellschaftsvertrag begründeten Rechtsanspruch besteht. Der Gesellschaftsvertrag, der nach Rousseaus utopischen Entwurf geschlossen wird, um den Urzustand wieder zu erlangen, wird verstanden als eine "Entäußerung ohne Vorbehalt".¹

"Da sich endlich jeder allen gibt, so gibt er sich keinem, und da er es keinem Genossen gibt, auf den er nicht dasselbe Recht erwürbe, das er diesen auf sich selbst gibt, so erhält er vollgültigen Ersatz für das, was er verliert, und vermehrte Stärke zur Erhaltung dessen, was er verliert, und vermehrte Stärke zur Erhaltung dessen, was er hat".² Entsprechend ist ein allgemeiner Wille (*volonté générale*) anzunehmen, der immer das Gemeinwohl zum Ziele hat. Durch den Gesellschaftsvertrag entsteht aus den einzelnen Vertragsschließenden eine Gesamtkörperschaft, eine "öffentliche Person".³ Öffentlichkeit in diesem Sinne kann als eine Vereinigung von Individuen verstanden werden und die Rechte der Öffentlichkeit beruhen auf dem Gemeinwillen. Dieser entsteht nicht durch Diskussion, sondern ist - nach Rousseau - die natürliche Folge des Gesellschaftsvertrages. "Das Gemeinwohl tritt überall klar in Erscheinung und verlangt lediglich gesunden Menschenverstand, um wahrgenommen zu werden."⁴ Der Träger des Gemeinwillens, die Exekutive oder Regierung⁵, erhält seine widerrufliche Legitima-

1) vgl. ebd. S. 255

2) vgl. ebd.

3) ebd.

4) ebd. S. 280

5) Die Frage nach der Form der Regierung überläßt Rousseau den jeweiligen geschichtlichen Verhältnissen.

tion aber kraft des Willens des Volkes. Der eigentliche Souverän bleibt der Volkswille.

Damit entwirft Rousseau das Bild einer durchgehend politischen Gesellschaft, ein Prinzip, das sich neben rätendemokratischen Theorien - zumindest teilweise - heute wiederfindet in einem Demokratieverständnis, das über die Bedeutung von Demokratie als politische Herrschaftsform hinaus diese als durchgängige Lebensform begreift.¹

Der Volkswille beruht nach Rousseau auf der öffentlichen Meinung. Diese übernimmt zwei Funktionen. Einmal - ähnlich wie bei Locke im Sinne des "law of opinion" - beinhaltet der *volonté générale* die Sitten und Bräuche des Volkes und übt soziale Kontrolle im Sinne der Erhaltung der guten Sitten aus.² Zum anderen entspringt diesen Sitten und Bräuchen auch die Gesetzgebung, d.h. die Gesetze sind nichts anderes als die Rahmenbedingungen der Gesellschaft. "Das Volk, das den Gesetzen untertan ist, muß auch ihr Urheber sein".³

Doch müssen Rousseau Zweifel an der politischen Mündigkeit des Volkes gekommen sein. So ist die Idee der Volkssouveränität nach den Vorstellungen dieses "Erzvaters der Demokratie" nur über

-
- 1) vgl. Willy Brandt, Die Alternative, in: Martin Greiffenhagen (Hrsg.), Demokratisierung in Staat und Gesellschaft, München 1973, S. 45 f.; Karl Dietrich Bracher, Das deutsche Dilemma. Leidenswege der politischen Emanzipation, München 1973
 - 2) In diesem Sinn hat Rousseau als erster bereits in früheren Schriften den Begriff der öffentlichen Meinung gebraucht, z.B. in der Abhandlung über die Frage: Hat der Wiederaufstieg der Wissenschaften und Künste zur Läuterung der Sitten beigetragen? oder in den "Lettre à Héloïse"; vgl. E. Noelle-Neumann, Die Schweigespirale, a.a.O., S. 112 ff.
 - 3) Der Gesellschaftsvertrag, a.a.O., S. 264

die Utopie einer konfliktfreien Gesellschaft zu verwirklichen. Darüber hinaus setzt er zur Verkündung und Überwachung des Gemeinwillens einen Zensor an. "Wie die Ausführung des Gemeinwillens durch das Gesetz geschieht, so erfolgt die Äußerung der öffentlichen Meinung durch die Zensur. Die öffentliche Meinung ist eine Art Gesetz, über dessen Einhaltung der Zensor zu sorgen hat."¹ Über seine Sprachrohr- und Überwachungsfunktion hinaus hat dieser Zensor noch die Aufgabe der Auslegung der öffentlichen Meinung. "Die Zensur erhält die Sitten aufrecht, indem sie die Korruption der Meinung verhindert und ihre Korrektheit durch weise Auslegung der Gesetze bewahrt und sie manchmal festigt, wenn sie noch unsicher sind".²

4.1.3. DAVID HUME: DER POLITISCHE CHARAKTER VON "OPINION"

Einen explizit politischen Charakter nimmt opinion auch bei David Hume ein (1711 - 1776). Für ihn gilt zunächst der Grundsatz:

"It is ..., on opinion only that government is founded".³ Opinion kann zwar in diesem Zusammenhang als plebiszitäres Prinzip im Sinne von Rousseau fungieren, doch überwiegen bei Hume Zweifel, daß es eine umfassende Zustim-

1) J.-J. Rousseau, Politische Schriften, Band 1, Übersetzung und Einführung von Ludwig Schmidt, Paderborn 1971, darin: Vom Gesellschaftsvertrag, Viertes Buch, 7. Kapitel, Von der Zensur, S. 193

2) ebd. S. 194

3) David Hume, Essays Moral, Political an Literacy, Essay IV, S. 109 ff., in: The Philosophical Works, ed. by Th. H. Green and Th. H. Grose, Volume 3, Reprint of the new edition London 1882, Scientia Verlag Aalen, S. 110

mung des Volkes geben könnte und kommt zu dem Schluß, daß "this maxim extends to the most despotic and most military government, as well as to the most free and most popular ..."¹. Die Bedeutung von opinion sieht er in erster Linie als Faktor in einer naturgemäßen Entwicklung im Sinne einer schrittweisen Änderung der gesellschaftlichen Ordnung. Diese beruht auf Einsichten in den Nutzen bestimmter Maßnahmen sowie in die Vorzüge von Frieden und Ordnung. Dazu bedarf es jedoch keines ausdrücklichen Abkommens oder einer vertraglichen Unterwerfung wie bei den Vertretern des Naturrechts. "Now there has been a sudden and sensible change in the opinions of men within the last fifty years. ... the royal power, being no longer supportet by the settled principles and opinions of men, will immediately dissolve".²

Nicht auf den Einzelnen - wie bei Locke - wird durch Meinung Druck ausgeübt, sondern auf die Regierung bzw. deren Mitglieder. Damit ist bei Hume, der explizit zwischen privatem und öffentlichem trennt, "opinion" bezogen auf die öffentliche Gewalt und nimmt eine politische Bedeutung an.

4.1.4. EXKURS: DIE ENTSTEHUNG DER BÜRGERLICHEN ÖFFENTLICHKEIT

Im Gegensatz zu der weitgehend optimistischen Sicht Rousseaus wird die Entwicklung des liberalen Demokratieverständnisses im 18. und vornehmlich im 19. Jahrhundert neben den humanisti-

1) ebd.

2) ebd. S. 125

schen Prinzipien der Freiheit, Selbstbestimmung und Menschenwürde von einer explizit skeptischen Sicht des Menschen geprägt. Da die Entwicklung nicht getrennt gesehen werden kann von der konkreten geschichtlichen Situation dieser Zeit,¹ soll zunächst ein kurzer Überblick gegeben werden.

Das Attribut "öffentlich" ist zu dieser Zeit nicht mehr nur bezogen auf den repräsentativen Hof, sondern stärker auf eine kontinuierliche Staatstätigkeit in Form einer ständigen Verwaltung, d.h. der "öffentlichen Gewalt".²

Das Volk ist zunächst weiter ausgeschlossen bzw. fungiert als Publikum, nachdem die öffentliche Gewalt den Nutzen der Presse für ihre Zwecke erkannt hat. Mit der Ausbreitung des Handels, der rapide zunehmenden Ausweitung der industriellen Produktion und - als deren Folge - mit einer "öffentlich relevant gewordenen Privatsphäre der Gesellschaft"³ konstituiert sich eine bürgerliche Gesellschaft, bestehend aus den gebildeten Schichten. Die zunehmende ökonomische Verflechtung der lokalen, regionalen und nationalen Märkte rufen Verwaltungshandlungen hervor, die auch den privatisierten Haushalt, d.h. den Bereich des Warenverkehrs und der gesellschaftlichen Arbeit und damit letztlich auch der Familie, berühren. Aus dieser Betroffenheit heraus und mit wachsendem Selbst-

1) Die folgenden gerafften Ausführungen lehnen an: Jürgen Habermas, Strukturwandel der Öffentlichkeit, a.a.O.

2) ebd. S. 31, vgl. dazu auch Christian Graf von Krockow, Staat, Gesellschaft, Freiheitswahrung (1972), in: Staat und Gesellschaft, hrsg. von Ernst Wolfgang Bockenförde, Darmstadt 1976, S. 443 ff.

3) Habermas, a.a.O., S. 33, im Original vom Autor hervorgehoben

bewußtsein nehmen die Privatleute, die bisher eine Öffentlichkeit nur im Kulturbereich im Sinne von literarischen Diskursen und Kritik gebildet haben, diese auch im politischen Bereich für sich in Anspruch. Dies geschieht im Sinne eines kritischen Gegenpols zur öffentlichen Gewalt.¹ So "wird jene Zone des kontinuierlichen Verwaltungskontrakts zu einer 'kritischen' auch in dem Sinne, daß sie die Kritik eines rasonnierenden Publikums herausfordert".²

Die Funktion dieser Öffentlichkeit besteht - zunächst - vornehmlich in der Vermittlung gesellschaftlicher Bedürfnisse an die Obrigkeit und zwar nicht wie bei Rousseau aus einem naturgegebenen "bon sens", sondern in Form eines durch vernünftiges Rasonnieren ermittelten Konsens. "In der bürgerlichen Öffentlichkeit entfaltet sich ein politisches Bewußtsein, das gegen die absolute Herrschaft den Begriff und die Forderung genereller und abstrakter Gesetze artikuliert, und schließlich auch sich selbst, nämlich die öffentliche Meinung, als die einzig legitime Quelle dieser Gesetze zu behaupten lernt."³ Lassen sich hier theoretisch Verbindungen ziehen zur *volonté générale*, handelt es sich in Wirklichkeit um eine bestimmte - nämlich an Bildung und Eigentum orientierte, elitäre Schicht, deren Einheit in erster Linie durch den gemeinsamen Gegenpol, die öffentliche

1) Nach Krockow ging es zunächst um die Forderung an den Staat und Offenlegung seines Handelns im finanziellen Bereich, um mit Hilfe dieser "Budgetöffentlichkeit" beurteilen zu können, "ob die steuerlichen Eingriffe, gerecht sind", a.a.O., S. 450

2) J. Habermas, a.a.O., S. 39

3) ebd. S. 72

Gewalt, und durch weitgehend gemeinsame Interessen gerantiert wird. Während diese Schicht im 18. Jahrhundert Öffentlichkeit für ihre Interessen erst durchsetzen mußte - Kampf gegen Vorzensur, institutionelle Verankerung von Öffentlichkeit und Pressefreiheit in den Verfassungen (z.B. 1791 in Frankreich) - ist das 19. Jahrhundert geprägt von einer Erweiterung des Publikums durch Verbreitung von Presse, zunehmender Bildung und wachsendem politischen Bewußtsein der handarbeitenden Bevölkerung und besitzlosen Massen. Die Konkurrenz der Meinung wird durch die unterschiedlichen Interessen größer. Die Exklusivität und der durch vernünftiges Räsionieren angestrebte Konsens werden aufgebrochen.

Treffend faßt Habermas¹ die Reaktionen verschiedener politischer Strömungen auf diese Entwicklung zusammen: "Während nun die Sozialisten der Idee der bürgerlichen Öffentlichkeit nachweisen, daß ihre Basis diesen Voraussetzungen nicht genügt und, um ihnen zu genügen, auf eine andere Basis gestellt werden muß, nehmen die liberalen Erscheinungen den gleichen Widerspruch zum Anlaß, die Voraussetzungen einer Naturbasis, auf denen die Idee der politisch fungierenden Öffentlichkeit überhaupt beruht, selber in Zweifel zu ziehen - um dann allerdings der Konservierung einer relativierten Gestalt bürgerlicher Öffentlichkeit desto unterschiedener das Wort zu reden. Mit dem Liberalismus verliert deshalb das bürgerliche Selbstverständnis der Öffentlichkeit die Form der Geschichtsphilosophie zugunsten eines Commonsense-Meliorismus - es wird realistisch".²

1) ebd. S. 159 f.

2) vgl. ebd. S. 171 ff.

4.1.5. JAMES MADISON UND JOHN STUART MILL: INSTITUTIONELL GESICHERTE FREIHEIT

Vertreter dieser Gruppe sind zunächst u.a. James Madison (1751 - 1836) und John Stuart Mill (1806 - 1873).

James Madison hat neben Jay und Hamilton in dem "Federalist" für eine Reform der Konföderation im Sinne einer starken Zentralgewalt plädiert. Diese Federalist-Essays haben die amerikanische Verfassung von 1787 entscheidend mitgeprägt.¹

In der Auseinandersetzung mit dem Modell einer reinen Demokratie - und in diesem Zusammenhang auch mit den Gedanken Rousseaus - entwickelt Madison sein Plädoyer für eine Republik als Staatsform, in der die Regierung einer kleinen Zahl von Bürgern anvertraut ist, die von den übrigen Bürgern gewählt werden. Zwar geht Madison - wie Rousseau - von dem Grundsatz der Legitimation der politischen Herrschaft durch die öffentliche Meinung aus, doch wird dieser Grundsatz gleichzeitig wieder relativiert. "Wenn es wahr ist, daß jede Regierung auf der guten Meinung beruht, welche die Regierten von ihr haben, so ist es nicht weniger wahr, daß die Stärke dieser Meinung in jedem Einzelnen und der Einfluß, den sie auf sein Verhalten ausübt, weitgehend von der Zahl der Mitmenschen abhängt, von denen er annimmt, daß sie diese seine Meinung teilen".² Neben anderen dient die-

1) vgl. Jürgen Gebhardt, The Federalist, in: Klassiker des politischen Denkens, Zweiter Band von Locke bis Max Weber, hrsg. von Hans Maier / Heinz Rausch / Horst Denzer, München 1968, S. 75 - 103

2) "Der Föderalist" von Alexander Hamilton, James Madison und John Jay, hrsg. von Felix Ermacora, Wien 1958, darin: Ausgabe Nr. 49, S. 290

se Überlegung Madison als Argument für die republikanische Regierungsform. Denn einer ihrer Vorteile liegt seiner Meinung nach darin, "daß die öffentliche Meinung geläutert und erweitert wird, indem sie den Filter einer ausgewählten Gruppe von Staatsbürgern passiert, deren Einsicht die Gewähr bietet, daß sie die wahren Interessen ihres Landes erkennen, und deren Patriotismus und Gerechtigkeitsliebe die Annahme zuläßt, daß sie die wahren Interessen nicht augenblicklichen Vorteilen und parteilichen Erwägungen opfern werden. Auf diese Art kann es geschehen, daß die Stimme des Volkes dort, wo sie aus dem Munde der Volksvertreter spricht, eher dem Wohl der Allgemeinheit dient als dort, wo das Volk zusammentritt, um seinen Willen kundzutun".¹

Der durchscheinende Skeptizismus läßt den Federalist-Autor auf der einen Seite eine Läuterung der öffentlichen Meinung verlangen, gleichzeitig aber auch die Kontrolle der politischen Herrschaft durch institutionelle Sicherungen. "Wenn die Menschen Engel wären, so bedürften sie keiner Regierung. Wenn Engel über die Menschen herrschten, dann wäre weder eine innere noch eine äußere Kontrolle der Regierung notwendig. Entwirft man jedoch den Plan einer Regierung, die von Menschen über Menschen ausgeübt werden soll, so liegt die große Schwierigkeit darin, daß man zuerst die Regierung in stand setzen muß, die Regierten zu überwachen und im Zaun zu halten, und dann die Regierung zwingen muß, sich selbst zu überwachen und im Zaun zu halten. Die Abhängigkeit vom Volk ist

1) ebd. Nr. 10, S. 77

zweifelloos das beste Mittel, um die Regierung im Zaun zu halten. Aber die Menschheit hat aus Erfahrung gelernt, daß zusätzliche Vorichtsmaßregeln notwendig sind".¹

Von einem Zwiespalt gekennzeichnet sind die Überlegungen John Stuart Mills. Auch er geht von dem Prinzip der Volkssouveränität als der "idealen Regierungsform"² aus. Neben seinem Eintreten für die Freiheit des Individuums, den freiheitlichen Wirtschaftswettbewerb, die Freizügigkeit gegenüber der Arbeiterschaft befürwortet Mill auch die Einführung des allgemeinen Wahlrechts, um das zu seiner Zeit gekämpft wird. Doch ist Mills Denken - nicht zuletzt angesichts des Vordringens der Arbeiterschaft als organisierte und potentiell revolutionäre Kraft - begleitet von einer Angst vor den "Ansichten der Massen durchschnittlicher Köpfe"³ oder stärker noch ausgedrückt: vor einer "Tyrannei der Öffentlichen Meinung".⁴ Diese Befürchtung veranlaßt Mill zu der Feststellung, "daß Ausdrücke wie 'Selbstregierung' oder die 'Gewalt des Volkes über sich selbst' den Sachverhalt nicht ganz richtig wiedergeben. Das 'Volk' oder jene, welche die Gewalt ausüben, sind nicht immer identisch mit dem 'Volk', über das sie geübt wird ... Der Wille des Volkes bedeutet ... den Willen des zahlreichsten oder rührigsten Teils des Volkes, der Mehrheit oder derjenigen, welche sich als die Mehrheit gel-

1) ebd. Nr. 51, S. 296 f.

2) John Stuart Mill, Betrachtungen über die repräsentative Demokratie, hrsg. von Kurt L. Shell, Paderborn 1971, S. 65

3) ders., Über die Freiheit, hrsg. von Manfred Schlenke, Stuttgart 1974, S. 92

4) ebd. S. 93

tend zu machen wissen. Das Volk kann daher in diesem Sinne sehr wohl einen Teil seiner selbst zu bedrücken wünschen, und es sind Vorkehrungen gegen diesen wie gegen jeden anderen Mißbrauch der Gewalt erforderlich".¹

Mill setzt dem reinen Mehrheitsprinzip der öffentlichen Meinung zum einen die Forderung nach Toleranz einer aufgeklärten Öffentlichkeit entgegen, die garantiert werden müsse durch das Prinzip einer völligen Gedanken- und Meinungs-freiheit.

Zum anderen plädiert Mill für eine repräsentative Regierungsform, da es u.a. allein schon aus praktischen Gründen - z.B. der Größe des Gemeinwesens - unmöglich sei, die Gesamtheit des Volkes an der Regierungsausübung zu beteiligen.² Im Hinblick auf die "Tyrannei der öffentlichen Meinung" sieht Mill einen Vorteil vor allem darin, daß mit den gewählten repräsentativen Körperschaften der Einfluß einer allgemeinen Öffentlichkeit auf die politischen Entscheidungen eingedämmt und damit ähnlich wie bei Madison eine diffuse Öffentliche Meinung geläutert werden könne durch eine qualitative Führungsschicht, die die eigentliche politische Öffentlichkeit bilde.³ Wird mit diesen Überlegungen das Prinzip der Volkssouveränität auf die Stimmabgabe reduziert, so nimmt Mill noch eine weitere Relativierung seiner progressiven Intentionen vor, indem er ein

1) ders., Grundsätze der politischen Ökonomie, Bd. 3, Gesammelte Werke, Bd. 7, Aalen 1968, S. 4
Zitiert nach Wilfried Röhrich, Sozialgeschichte politischer Ideen, die bürgerliche Gesellschaft, Reinbeck Hamburg 1979, S. 66

2) Betrachtungen ..., a.a.O., S. 76

3) vgl. dazu ebd. S. 16 (Einleitung Kurt Shell)

nach Grad der Bildung abgestuftes Stimmrecht fordert.¹ Damit bleibt Mill dem Denken des 19. Jahrhunderts befangen, in dem die Forderungen nach Freiheit lediglich einer besitzenden Minderheit, dem liberalen Bürgertum, gelten.

Die Funktion dieser von der Allgemeinheit abgehobenen "sittlichen und aufgeklärten Öffentlichkeit"² in Form der Repräsentativversammlung besteht darin, "die Regierung zu überwachen und zu kontrollieren, die volle Öffentlichkeit aller Regierungshandlungen herzustellen, deren Offenlegung und Rechtfertigung zu erzwingen, sobald sie irgend jemand bedenklich erscheinen, und sie zu kritisieren, falls sie sich als verurteilenswert herausstellen."³

4.1.6. ZWISCHENBILANZ: ÖFFENTLICHKEIT ALS "PLEBISZITÄRES" ODER "ELITÄRES" ELEMENT

Als Zwischenbilanz läßt sich zunächst eine Entwicklung festhalten, die von einem - aus heutiger Sicht-sozialpsychologischen⁴ Verständnis von "Öffentlichkeit" basierend auf der Meinung

1) Betrachtungen ..., a.a.O., S. 141 ff.

2) ebd. S. 48

3) ebd. S. 101

4) Daß auch das politische Verständnis von "Öffentlichkeit" von dem eher sozialpsychologisch zu verstehenden Begriff getragen wird, versucht Elisabeth Noelle-Neumann in ihrem Buch "Die Schweigespirale" zu untermauern. Sie definiert "Öffentliche Meinung" mit den Meinungen und Verhaltensweisen, "die man öffentlich äußern oder einnehmen muß, wenn man sich nicht isolieren will", a.a.O., S. 92

als soziale Kontrolle im Privatbereich übergeht zu einem explizit politischen Verständnis von "Öffentlichkeit" als Voraussetzung demokratischen Entscheidungshandelns. Bei der letztgenannten - die folgenden Ausführungen begleitende - Perspektive sind zwei Aspekte zu unterscheiden:

- zum einen Öffentlichkeit als eigenständiger gesellschaftlicher Bereich, in dem sich "öffentliche Meinung" im Sinne des vernünftigen Rasonnierens bilden kann;
- zum anderen "Öffentlichkeit" als Prinzip staatlichen Handelns.

Bildet die "Öffentlichkeit" als gesellschaftliche Sphäre zunächst den kritischen Gegenpol zur Staatsgewalt, bedingen sich beide mit zunehmender Institutionalisierung der Staatsgewalt gegenseitig; d.h. "Öffentlichkeit" als staatliches Handeln ist die Voraussetzung für die "Öffentlichkeit" als Sphäre der politischen Meinungs- und Willensbildung.

Auf der anderen Seite muß letztere als Garant für staatliche Öffentlichkeit gesehen werden.

Bei dieser normativen Verpflichtung der beiden Öffentlichkeitsbereiche lassen sich jedoch grundsätzlich zwei - auch heute aktuelle - demokratische Perspektiven unterscheiden:

- zum einen "Öffentlichkeit" als "plebiszitäres", d.h. im Sinne Rousseaus den gesamtgesellschaftlichen Bereich umfassendes Element;
- zum anderen "Öffentlichkeit" als "elitäres", d.h. auf eine gesellschaftliche Gruppe bzw. Institution begrenztes Element.

Während die erste Perspektive als kritische Norm

dem Bereich der Utopie¹ verhaftet geblieben ist, hat letztere Perspektive zumindest eine Zeitlang auch der gesellschaftlichen Wirklichkeit entsprochen. Denn die "Öffentliche Meinung" war bis in ... das 19. Jahrhundert hinein eindeutig identifizierbar, der Singular im Sprachgebrauch entsprechend zutreffend. "Sie [die Meinung M.B.] war eben übereinstimmende Meinung eines Personenkreises".² Mit der im Laufe des 19. Jahrhunderts beginnenden gesellschaftlichen Umgliederung "ist festzustellen, daß jener bestimmte, sich seiner selbst bewußte und gesellschaftlich sich abhebende Personenkreis, das Subjekt der öffentlichen Meinung sich zunehmend in die unbestimmte Menge der Vielen hinein auflöst".³ Damit verliert nach Ansicht Landshuts dieses Phänomen der Öffentlichkeit seine politische Bedeutung.⁴

Auch Habermas konstatiert mit zunehmender Durchsetzung der kapitalistischen Produktionsweise im 19. Jahrhundert den Zerfall der Konturen der bürgerlichen Öffentlichkeit,⁵ der durch zwei dialektisch aufeinander verweisenden Tendenzen gekennzeichnet sei: "sie durchdringt immer weitere Sphären der Gesellschaft

-
- 1) nach Horkheimer "hat die Utopie zwei Seiten; sie ist die Kritik dessen, was ist und die Darstellung dessen, was sein soll." zit. nach Ermenhild Neusüß, Demokratie und politische Praxis, in: Franz Neumann (Hrsg.), Handbuch politischer Theorien und Ideologien, Reinbek bei Hamburg 1977, S. 111
 - 2) Siegfried Landshut, Volkssouveränität und öffentliche Meinung, in: Volkssouveränität und Staatssouveränität, hrsg. von Hanns Kurz, Darmstadt 1970, S. 308
 - 3) ebd.
 - 4) vgl. ebd. S. 305
 - 5) Habermas, a.a.O., S. 171 ff.

und verliert gleichzeitig ihre politische Funktion, nämlich die veröffentlichten Tatbestände der Kontrolle eines kritischen Publikums zu unterwerfen."¹ Der Staat gewinnt neben seinen Ordnungsfunktionen im Hinblick auf das liberalistische Verständnis vom Wettbewerb als sich selbst regulierender Markt, immer mehr soziale Aufgaben des Ausgleichs für ökonomisch schwächere Gruppen. Im Zuge der Durchdringung von Staat und Gesellschaft, geht die private Sphäre als zentraler Gegenpol der staatlichen Gewalt zurück.² Die Sphäre der Öffentlichkeit weitet sich aus, jedoch: "Die gleiche ökonomische Lage, die die Massen zu einer Teilnahme an der politischen Öffentlichkeit drängt, versagt ihnen doch auch den Bildungsstand, der ihnen Teilnahme in der Art und auf der Ebene der bürgerlichen Zeitungsleser ermöglicht hätte".³

Das Modell "elitärer" Öffentlichkeit, anfangs ein kritischer Gegenpol zur Staatsgewalt dient zunehmend der Festschreibung bestehender gesellschaftlicher Interessen. Vor diesem Hintergrund ist es aufschlußreich, die Stellung der Presse als Vermittlungsinstanz von Öffentlichkeit, und hier konkret als Instrument bürgerlicher Öffentlichkeit zu beleuchten. Auch hier läßt sich im Zusammenhang mit dem Kampf um die Pressefreiheit eine Zweiteilung demokratischer Perspektiven beobachten.

1) ebd. S. 171

2) vgl. ebd. S. 184 ff.

3) ebd. S. 202

4.1.7. DIE PRESSE ALS INSTRUMENT BÜRGERLICHER ÖFFENTLICHKEIT

4.1.7.1. DER KAMPF UM DIE PRESSEFREIHEIT

Die Presse wird zunehmend zum bevorzugten Instrument des kritisch räsonnierenden Publikums; dies um so mehr, als diese erst aus den Händen staatlicher Macht - Vorzensur, Stempelsteuer etc. - erkämpft werden muß. Der Kampf um die Pressefreiheit beginnt - mit einem Vorsprung von fast 100 Jahren vor der Entwicklung auf dem europäischen Kontinent - in England, das in mehrfacher Hinsicht eine Vorreiterrolle im gesellschaftlichen Entwicklungsprozeß des 18. und 19. Jahrhunderts spielt.¹ So entsteht schon um die Wende zum 18. Jahrhundert eine politisch fungierende Öffentlichkeit als Gegenpol zur Staatsmacht. Parallel dazu setzt sich die industrielle Produktionsweise weiter durch, erfaßt, breitere Schichten und damit vielfältigere Interessen, die nach Aufhebung der Vorzensur im Jahre 1695 vornehmlich in der Presse als Forum der Öffentlichkeit ausgetragen werden und damit ein neues, größeres Publikum erreichen.

Die Öffentlichkeit nimmt damit eine neue Entwicklungsstufe ein, die weiter gefestigt wird mit der Freigabe der Parlamentsberichterstattung in England im Jahr 1771.

1) vgl. u.a. Pressegeschichte, in: Publizistik (Das Fischer-Lexikon), hrsg. von Elisabeth Noelle-Neumann und Winfried Schulz, Frankfurt/M. 1971, S. 245 - 269
Auch: Jürgen Habermas, a.a.O.
Ausführlich zur Geschichte der Zeitung, speziell der Lokalpresse, siehe weiter oben S. 42 ff.

20 Jahre später - 1791 - wird in den USA die Garantie der Pressefreiheit als erster Zusatzartikel in die Verfassung aufgenommen.

Auf dem europäischen Kontinent entsteht die politische Publizistik im Zuge der Aufklärung und der französischen Revolution. In Frankreich wird die Pressefreiheit 1789 erkämpft, in Deutschland soll es noch bis 1848 dauern, ehe die Vorzensur aufgehoben wird. Behinderungen durch Stempelsteuer, Postbeförderungsverbot etc. bestehen jedoch weiterhin. Erst 1874 wird mit dem Reichspressegesetz eine für alle deutschen Länder verbindliche Grundlage geschaffen, die - mit einer Unterbrechung während des Dritten Reichs - bis zum Erlass der neuen Landespressegesetze in der Bundesrepublik Deutschland (1964 - 1966) gültig bleibt.

Der Kampf um die Pressefreiheit ist zu verstehen als ein Kampf gegen äußeren Zwang, für Meinungs- und Gedankenfreiheit. Diese wird auf der einen Seite aufgefaßt als Individualrecht, d.h. "das Recht des einzelnen, seine Meinung auszusprechen und zu verbreiten"¹, das vor allem in Frankreich vertreten wird; auf der anderen Seite wird die Pressefreiheit aufgefaßt als kollektives Recht, wonach "die Presse ... Ausdruck der Stimme des Volkes ist".² Diese Argumentation wird vornehmlich in England vertreten.

1) "Pressegeschichte" S. 254

2) ebd. S. 255

4.1.7.2. ENTWICKLUNG DER PRESSEFREIHEIT IN DEUTSCHLAND

Nur vorübergehend - d.h. in den Jahren nach den Befreiungskriegen - wird diese kollektive Argumentation auch in Deutschland vertreten.¹

Zur Zeit der Aufklärung beschränkt sich die Forderung nach "Preßfreiheit" zunächst auf Bücher und "politisch-historische Zeitschriften", die von einer kleinen Schicht Intellektueller gelesen wird. Preßfreiheit wird verstanden als ein Recht des zum vernünftigen Räsonnierens fähigen Menschen. Auch als mit der Wende vom 18. zum 19. Jahrhundert Zeitungen und Zeitschriften in die Forderung nach Preßfreiheit einbezogen werden, geschieht dies in erster Linie im Interesse derjenigen gebildeten Menschen, die über die Zeitung ihre Meinungen und Urteile weitergeben können.

Erst mit den Befreiungskriegen und der seitdem wachsenden gesellschaftlichen Bedeutung der Zeitungen und Zeitschriften spielen Überindividuelle Gesichtspunkte eine Rolle. Dazu gehören vornehmlich: "die Förderung der allgemeinen Kultur, die Förderung der politischen Bildung der Staatsbürger und die Unterrichtung der Regierung von dem Geschehen und den Stimmungen im Lande."²

1) Der folgende geraffte Überblick bezieht sich weitgehend auf Dieter Czajka, Pressefreiheit und "öffentliche Aufgabe" der Presse, Stuttgart u.a. 1968, darin vor allem S. 37 - 68; vgl. auch Otto Groth, Die Geschichte der deutschen Zeitungswissenschaft, München 1948

2) Dieter Czajka, a.a.O., S. 35

Vor allem der letzte Gesichtspunkt wird untermauert mit staatstheoretischen Argumenten, die sich auf das Prinzip der Volkssouveränität beziehen. Ein Vertreter dieser Richtung, Joseph Görres, fordert, daß die Presse die Aufgabe habe, als Organ des Volkes, d.h. aus der damaligen geschichtlichen Situation heraus als "Tribun des Volkes", den Herrschenden entgegenzutreten.¹ Zwar erscheint in der Staatsrechtslehre des Liberalismus damals die "Preßfreiheit" an zwei verschiedenen Stellen, einmal im individuellen Rechtsbereich als "materielles Volksrecht", zum anderen im politischen Bereich als formales Volksrecht bezogen auf Staatsangelegenheiten, doch hat letzteres eindeutig Vorrang. In dieser Zeit fallen auch Begriffe über die Presse als Trägerin eines "öffentlichen Mandats", als "Organ der öffentlichen Meinung" oder der Begriff "öffentliches Amt des Journalisten"². Die der Presse mit diesen Umschreibungen hervorgehobene Bedeutung ist vor allem mit dem Fehlen einer parlamentarischen Volksvertretung vor 1848 zu erklären. "Die Funktion der Presse als Surrogat der Volksvertretung diene im Liberalismus nicht nur als politisches, sondern auch als juristisches Argument für eine Forderung nach Preßfreiheit".³

Allerdings hat auch diese Forderung einen elitären Charakter, da sie sich im Grunde nur auf die liberale Presse als Organ der Intelligenz und des gebildeten Besitzbürgertums bezieht.

1) vgl. Dieter Czajka, a.a.O., S. 45 f.

2) vgl. ebd. S. 43

3) ebd. S. 46

Nach 1848 nimmt die Pressefreiheit in der deutschen Staatsrechtslehre überwiegend Individualcharakter an. Dies ist u.a. darauf zurückzuführen, daß die politischen Forderungen des Frühliberalismus im wesentlichen - zumindest formal - erfüllt worden sind und andere - vor allem nationale und imperiale - Ziele an Bedeutung gewinnen. Zunehmend auch setzt sich in dieser Zeit der Rechtspositivismus als juristische Methode durch, der die historische Bedingtheit und den politischen Einfluß auf das Recht negiert und damit auch die politische Bedeutung der Presse nicht in die Rechtsprechung einfließen läßt. Pressefreiheit wird vornehmlich in Hinblick auf die Sicherung gegen Polizeiübergriffe etc. verstanden.

Auch diese Entwicklung ist ein Kennzeichen der Sonderstellung, die Deutschland im Zuge der Demokratisierungsbewegung im 18. und 19. Jahrhundert im Vergleich zu anderen Ländern einnimmt. "Während sie in England und Amerika als 'Adaption des Staates durch das Volk' geschah, war Demokratisierung auf dem Kontinent 'Integration des sich selbst bestimmenden Volkes in den Staat', der freilich in Deutschland, anders als in Frankreich, damals nur als Idee existierte. Nach dem Scheitern von 1848 unterwarf sich die starke liberale Bewegung zunehmend dem Primat eines außenpolitisch bestimmten Freiheits- und Einheitsideal vor dem innenpolitisch bestimmten Freiheits- und Verfassungsideal und damit den reaktionären Gewalten der Höfe, des Militärs und der Bürokratie; ..." ¹. Schon für die Zeit vor 1870 und 1848 konstatiert Bracher "die Ver-

1) Karl-Dietrich Bracher, Das deutsche Dilemma, Leidenswege der politischen Emanzipation, München 1971, S. 16

festigung eines konservierten und konservierenden Staatsgedankens".¹ Dieser wirkt als defensive Reaktion gegenüber dem Vordringen und den Forderungen des Proletariats. Trotz weitgehender Zugeständnisse im Laufe der Zeit - wie Einführung des allgemeinen Wahlrechts, Vereinigungsfreiheit, soziale Reformen - hält sich in Deutschland das Prinzip des Obrigkeitsstaates, unterstützt durch das deutsche Besitzbürgertum.² Das Verhältnis von Staat und Demokratie ist "von den meisten deutschen Theoretikern bis 1945 im Sinne einer Unterordnung entschieden worden: Demokratie als Staatsform".³ Damit ist der Weg geebnet, daß demokratische Gedanken zunehmend überlagert werden von Machtstaatsgedanken, "während auch der Rechtsstaatsbegriff juristisch mehr und mehr formalisiert und ausgehöhlt wurde. Er konnte in der Folge leicht mit autoritärem und nationalsozialistischem Inhalt gefüllt werden: vom monarchischen Obrigkeitsstaat zum Notverordnungsstaat Papen und Hitlers".⁴

Auch in der Zeitungslandschaft selbst hat sich eine Wandlung vollzogen von der politischen Meinungspressen zum unpolitischen Generalanzeiger, bei dem wirtschaftliche Interessen im Vordergrund stehen.⁵ Zwar halten die von der Wandlung direkt Betroffenen - d.h. die Journalisten - an dem Selbstverständnis der Presse im Frühliberalismus fest, jedoch mehr im Sinne eines nor-

1) ebd. S. 24

2) vgl. ebd. S. 18

3) ebd. S. 21

4) ebd. S. 22

5) ausführlich dazu weiter oben S. 44 ff.

mativen Maßstabs an die Presse selbst, denn als Beschreibung eines Faktums. Bemühungen von Verleger- und Journalistenorganisationen, die öffentliche Aufgabe der Presse über den Weg von öffentlich-rechtlichen Pressekörper-schaften gesetzlich verankern und damit anerkennen zu lassen, haben keinen Erfolg. Sie werden dann später allerdings im Nationalsozialismus durch das Reichskulturkammergesetz und das Schriftleitergesetz pervertiert. "Das neue Recht der Presse kann nicht mehr Freiheitsgarantie sein, sondern es ist Organisationsrecht".¹ Ein Organisationsrecht, daß die Presse bzw. ihre Berufsangehörigen unter die Botmäßigkeit des nationalsozialistischen Staates bringen soll und auch gebracht hat.

4.2. VERFASSUNGSRECHTLICHE GRUNDLAGEN

Grundlage für einen demokratischen Neuanfang - auch im Hinblick auf die Stellung der Massenmedien in der Bundesrepublik Deutschland - ist das Grundgesetz, das neben der auf Tradition beruhenden liberal-rechtsstaatlichen Komponente im Sinne der Wahrung und Sicherung individueller Freiheitsrechte, durch seine sozialstaatlich-demokratische Komponente als umfassendes gesellschaftliches Prinzip bestimmt wird.² Beide Linien finden sich sowohl bei der Interpretation der Kategorie "Öffentlichkeit" als auch der in Art. 5 GG enthaltenen "Kommunikations-

1) Hoche, Die Grundzüge des neuen Schriftleitergesetzes, DJZ 1933, S. 1324, zitiert nach Czajka, a.a.O., S. 65

2) explizit festgehalten in Art. 20 und Art. 28 GG

freiheiten"¹ wieder.

Der Begriff "Öffentlichkeit" steht zu meinen

- in der Bedeutung als Prinzip staatlichen Handelns, z.B. festgehalten in Art. 42, Abs. 1 GG: "Der Bundestag verhandelt öffentlich ..."; zum anderen
- in der Bedeutung als Sphäre der politischen Willensbildung, festgehalten u.a. in dem - am Modell bürgerlicher Öffentlichkeit orientierten - Postulat: "Denn es ist eine der Grundanschauungen der freiheitlichen Demokratie, daß nur die ständige geistige Auseinandersetzung zwischen den einander begegnenden sozialen Kräften und Interessen, den politischen Ideen und damit auch den sie vertretenden politischen Parteien der richtige Weg zur Bildung des Staatswillens ist ... daß er durch ständige gegenseitige Kontrolle und Kritik die beste Gewähr für eine (relativ) richtige politische Linie als Resultante und Ausgleich zwischen den im Staat wirksamen politischen Kräften gibt".²

Nach Krüger sind diese zwei Bedeutungen der "Öffentlichkeit" zu unterscheiden in eine faktische, d.h. für jedermann zugänglich, und eine normative, d.h. als Wertbegriff. Beide Bedeutungen gehören in dem Sinne zusammen, "daß die Herbeiführung der faktischen Öffentlichkeit

1) Martin Löffler / Reinhard Rickert, Handbuch des Presserechts, München 1978, S. 34. Zu diesen Kommunikationsfreiheiten gehören: Presse-, Funk- und Filmfreiheit, freie Äußerung der Meinung, freie Verbreitung der Meinung, freie Information aus allgemein zugänglichen Quellen, Freiheit von der Zensur (vgl. ebd.)

2) BVerfG, Band 5, S. 135

zugleich die Verwirklichung der normativen Öffentlichkeit gewährleistet".¹

4.2.1. DIE KOMMUNIKATIONSFREIHEITEN IN ART. 5 DES GRUNDGESETZES

Da in komplexen Industriegesellschaften diese Öffentlichkeit weitgehend nur über den Weg der vermittelten Kommunikation hergestellt werden kann, kommt der Presse und den anderen technischen Medien eine zentrale Bedeutung zu, die durch die in Art. 5 GG festgelegte Kommunikationsverfassung für die Bundesrepublik Deutschland unterstrichen wird. Im Rahmen der vorliegenden Arbeit sind vor allem die folgenden drei Grundrechte von Bedeutung:

- Meinungsfreiheit
- Informationsfreiheit
- Pressefreiheit.

Diese drei Grundfreiheiten stehen auf der einen Seite gleichwertig nebeneinander und besitzen ihre eigene rechtliche Selbständigkeit; auf der anderen Seite stehen sie miteinander in Verbindung und überschneiden sich teilweise. "Da jedoch die Pressefreiheit bei richtiger Auslegung das allgemeine Grundrecht der Meinungsäußerungsfreiheit einschließt, treten zur allgemeinen Meinungs- und Informationsfreiheit wichtige Ergänzungen und Verstärkungen kumulativ hinzu, die erst in ihrer Gesamtheit das Grundrecht der Pressefreiheit ergeben".²

1) H. Krüger, Allgemeine Staatslehre, Stuttgart 1964, S. 443; vgl. auch S. 216 ff. in dieser Studie

2) Löffler/Rickert, a.a.O., S. 34

Zu jeder einzelnen dieser Grundfreiheiten hat das Bundesverfassungsgericht in verschiedenen Entscheidungen Leitsätze entwickelt, die die jeweils spezifische Bedeutung dieser Rechte hervorheben und erläutern. In diesem Zusammenhang sind beide Verfassungsinterpretationen festzuhalten; d.h. die drei Grundfreiheiten sind zum einen bestimmt durch die von der klassischen deutschen Staatsrechtslehre geprägte Auffassung des Individualrechts, wonach Art. 5, Abs. 1 GG verstanden wird als Freiheitsrecht des Einzelnen zur freien Entfaltung und gleichzeitig zum Schutz seiner geistigen Persönlichkeit vor staatlichen Eingriffen, zum anderen besteht eine enge Verbindung zu dem demokratischen Prinzip des Art. 20 Abs. 1 GG und damit eine über dem Einzelinteresse stehende Bedeutung für eine demokratische Gesellschaft.¹

4.2.1.1. MEINUNGSFREIHEIT

"Das Grundrecht auf freie Meinungsäußerung ist als unmittelbarster Ausdruck der menschlichen Persönlichkeit in der Gesellschaft eines der vornehmsten Menschenrechte überhaupt (...)." ²
Aus diesem Grundrecht der Meinungsfreiheit ergibt sich laut Bundesverfassungsgericht "ein grundsätzliches Recht der freien politischen Betätigung". ³ Denn: "Um seiner Würde willen

1) vgl. u.a. Theodor Maunz / Günter Dürig / Roman Herzog, Grundgesetz Kommentar, Band I, Art. 1 - 19, München, Lfg. 18 (September 1980) zugleich 3. Lieferung zur 5. Auflage, darin: Roman Herzog, Art. 5, Lfg. 9 (September 1968), Rdn. 3 - 14

2) BVerfG, Band 7, S. 208

3) BVerfG, Band 5, S. 135

muß ihm (= dem Menschen) eine möglichst weitgehende Entfaltung seiner Persönlichkeit gesichert werden. Für den politisch-sozialen Bereich bedeutet das, daß es nicht genügt, wenn eine Obrigkeit sich bemüht, noch so gut für das Wohl von Untertanen zu sorgen; der einzelne soll vielmehr in möglichst weitem Umfange verantwortlich auch an den Entscheidungen für die Gesamtheit mitwirken".¹

4.2.1.2. INFORMATIONSFREIHEIT

Neben dem Recht, sich selbst zu informieren, versteht das Bundesverfassungsgericht die Informationsfreiheit "als Voraussetzung der der Meinungsäußerung vorausgehenden Meinungsbildung".² Ausdrücklich werden beide Komponenten der Verfassung hervorgehoben: "Einmal ist es der Bezug zum demokratischen Prinzip des Art. 20, Abs. 1 GG: Ein demokratischer Staat kann nicht ohne freie und möglichst gut informierte öffentliche Meinung bestehen. Daneben weist die Informationsfreiheit eine individualrechtliche, aus Art. 1, Art. 2, Abs. 1 GG hergeleitete Komponente auf. Es gehört zu den elementaren Bedürfnissen des Menschen, sich aus möglichst vielen Quellen zu unterrichten, das eigene Wissen zu erweitern, und sich so als Persönlichkeit zu entfalten. Zudem ist in der modernen Industriegesellschaft der Besitz von Informationen von wesentlicher Bedeutung für die soziale Stellung des Einzelnen. Das Grundrecht der Informations-

1) ebd. S. 204 f.

2) BVerfG, Band 27, S. 81

freiheit ist wie das Grundrecht der freien Meinungsäußerung eine der wichtigsten Voraussetzungen der freiheitlichen Demokratie. (...).¹

4.2.1.3. PRESSEFREIHEIT

Die für die Stellung der Presse in der Bundesrepublik Deutschland zentrale Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts ist im sogenannten "Spiegel-Urteil" enthalten: "Eine freie, nicht von der öffentlichen Gewalt genutzte, keiner Zensur unterworfenen Presse ist ein Wesenselement des freiheitlichen Staates; insbesondere ist eine freie, regelmäßig erscheinende Presse für die moderne Demokratie unentbehrlich".²

In diesem Urteil spricht das Bundesverfassungsgericht der Presse eine "öffentliche Aufgabe" zu. Entsprechend dieser Festschreibung gewinnt die Pressefreiheit - neben ihrer Bedeutung als subjektives Grundrecht für die im Pressewesen Tätigen zum Schutz gegenüber staatlichem Zwang - die Bedeutung einer "demokratischen" bzw. objektiven Stellung. "Wenn für das Funktionieren des demokratischen Staates eine möglichst an Tatsachenerkenntnissen orientierte Wahlentscheidung des Bürgers Voraussetzung ist und wenn diese nach den faktischen Gegebenheiten der modernen Massengesellschaft im Normalfall nur durch Massenkommunikationsmittel, an ihrer Spitze durch die Presse ermöglicht werden kann, so kommt der Presse wie auch den übrigen Massenmedien in der Tat eine Funktion zu, deren

1) BVerfG, Band 27, S. 81 f.

2) BVerfG, Band 20, S. 174 f.

politische und 'staatsethische' Bedeutung überhaupt nicht überschätzt werden kann. Die Presse erfüllt in der demokratischen Gesellschaft eine Aufgabe ersten Ranges und es ist, da die Erfüllung dieser Aufgabe im Interesse von Staat und Gesellschaft liegt, insoweit durchaus berechtigt, von einer öffentlichen Aufgabe zu sprechen".¹

4.2.2. DIE "ÖFFENTLICHE AUFGABE" DER PRESSE

Obwohl der Gedanke einer "öffentlichen Aufgabe" - entstanden in den Auseinandersetzungen um die allgemeinen Bürgerrechte als Folge der französischen Revolution und den Befreiungskriegen² - heute zum Allgemeingut gehört, besteht nicht immer Einigkeit über Bedeutung und Inhalt dieser Formel. Denn die Qualifikation der Presse durch diesen Begriff hat nicht nur in der Verfassungsdiskussion, sondern auch in der politischen Praxis Fragen nach möglichen Rechtsfolgen aufkommen lassen und in diesem Zusammenhang auch Assoziationen zu dem Begriff des "Verfassungsauftrags" und den damit verbundenen Implikationen staatlichen Eingreifens hervorgerufen. Es würde den Rahmen der vorliegenden Arbeit sprengen, auf diese Diskussion ausführlich einzugehen.³ Festzuhalten bleibt, daß nach

1) Maunz u.a., a.a.O., Rdz 120

2) vgl. weiter oben S. 223 ff.

3) vgl. dazu ausführlich, Dieter Czajka, a.a.O.; Löffler/Rickert, a.a.O.; Maunz u.a., a.a.O.; Horstpeter Klein, Die öffentliche Aufgabe der Presse. Eine verfassungsrechtliche und rechtspolitische Untersuchung der Presse in der Demokratie; Martin Löffler, Presserecht I, 2. Auflage, München 1968, S. 8; Helmut K. Ridder, Meinungsfreiheit, in: Franz L. Neumann / Hans Carl Nipperdey / Ulrich Scheuner (Hrsg.), Die Grundrechte. Handbuch der Theorie und Praxis der Grundrechte, Berlin/Zürich, 2. v. Auflage, 1968; P. Schneider, Pressefreiheit und Staatssicherheit, Mainz 1968

herrschender Rechtsmeinung die öffentliche Aufgabe der Presse hauptsächlich zur Begründung von Sonderrechten nicht -pflichten dient, und daß mit diesem Begriff der Presse ein besonderes politisches Gewicht gegeben werden soll. Löffler betont, daß die Presse weder staatliche Einrichtung noch ein "Staat im Staate" sei, sondern Teil der Gesellschaft und dementsprechend wie jeder Bürger auch der Rechtsordnung unterstehe. "Sie besitzt jedoch eine Reihe von Schutzrechten, die ihr nicht als persönliche Privilegien, sondern als Garantien für die wirksame Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgabe zustehen".¹ Daraus ergebe sich für den Staat die Verpflichtung, in seiner Rechtsordnung das Postulat der Pressefreiheit zu garantieren. Dazu gehören die prinzipiellen Forderungen nach:

- freier Gründung von Presseorganen,
- freiem Zugang zu den Presseberufen,
- Auskunftspflicht der öffentlichen Behörde.²

Fortsetzung FN 3 (S. 235): Ansgar Burghoff, Theoretische Analyse des Begriffs Pressefreiheit im Hinblick auf die verfassungsrechtliche Interpretation des Art. 5 Grundgesetz und die praktische Auswirkung auf die jeweiligen sozialen Systeme, DiSS. Münster 1977

1) Martin Löffler, Presserecht I, a.a.O., S. 17

2) vgl. BVerfG, Band 20, S. 175 f.. Diese Forderungen - einschließlich weiterer Schutzbestimmungen wie Zeugnisverweigerungsrecht, Beschlagnahme- und Durchsuchungsverbot - sind in den einzelnen Landespressesetzen verschiedentlich verankert. Diese hohe Einschätzung des Grundrechts der Pressefreiheit bedingt laut BVerfG gleichzeitig eine Wahrheitspflicht der Presse (vgl. Band 12, S. 130). Entsprechend hat z.B. das Landespressesgesetz NW in § 6 die "Sorgfaltspflicht der Presse" festgelegt, sowie in § 11 den "Gegendarstellungsanspruch", wobei zu betonen ist, daß bei Werturteilen kein Recht auf Gegendarstellung besteht.

Die hohe Einschätzung der Pressefreiheit zeigt sich z.B. auch in Stellungnahmen des Bundesverfassungsgerichts zu den Grenzen der Pressefreiheit, die "in den Vorschriften der allgemeinen Gesetze, den gesetzlichen Bestimmungen zum Schutze der Jugend und in dem Recht der persönlichen Ehre" (Art. 5, Abs. 2 GG) liegen. So gilt es laut Bundesverfassungsgericht zu beachten, die Pressefreiheit vor einer Relativierung durch die allgemeinen Gesetze - und die sie anwendenden Gerichte - zu bewahren und durch den Zwang, die Auslegung der allgemeinen Gesetze stets an dem Grundwert der Pressefreiheit zu orientieren, ihr den angemessenen Raum zu sichern und jede Einengung der Pressefreiheit zu verhindern, die nicht von der Rücksicht auf mindestens gleichwertige Rechtsgüter unbedingt geboten ist".¹

Allerdings hat das Bundesverfassungsgericht vor dem Hintergrund der realen Entwicklungen auf dem Pressemarkt einen wichtigen Gedanken im Hinblick auf ein mögliches staatliches Eingreifen festgeschrieben: wird zwar auf der einen Seite von der Notwendigkeit der freien Gründung von Presseunternehmen sowie von der Arbeit nach privatwirtschaftlichen Grundsätzen und privatrechtlichen Organisationsformen gesprochen, so wird dies auf der anderen Seite durch folgende Überlegungen wieder eingeschränkt: "... doch ließe sich etwa auch an eine Pflicht des Staates denken, Gefahren abzuwehren, die einem freien Pressewesen aus der Bildung von Meinungsmonopolen erwachsen könnten".²

1) BVerfG, Band 20, S. 176 f.

2) ebd.

In diesem Zusammenhang stellt sich entsprechend die Frage, ob aus der der Presse zugeschriebenen "öffentlichen Aufgabe" auch bestimmte Pflichten für die Presse abgeleitet werden können. Interessant ist in diesem Zusammenhang die Kommentierung von Ridder, der in Art. 21 GG "die Haupt- und Grundnorm der institutionellen öffentlichen Meinungsfreiheit des modernen Parteienstaates" sieht.¹ Ausgehend von der Überlegung, daß politische Meinungs- und Willensbildung sich nicht voneinander trennen lassen und daß im Raum der Willensbildung auch andere Faktoren wie z.B. Verbände und die Presse tätig seien, seien diese den Parteien in ihren Aufgaben gleichzusetzen. Zudem ließen sich allein schon durch die Interpretation - "Die politischen Parteien wirken bei der politischen Willensbildung des Volkes mit" - durch dieses "mit" auf weitere Kräfte schließen. Aus diesen Überlegungen heraus konstatiert Ridder, daß die ausdrückliche Erwähnung der Parteien nur als Beispiel gedacht sei, und Art. 21 GG auch auf die Presse angewandt werden könne. Entsprechend müsse die Presse sowohl mit den Freiheiten des Art. 21 aber auch mit den Verpflichtungen dieses Grundrechtsartikels ausgestattet werden. "Ihre innere Ordnung muß demokratischen Grundsätzen entsprechen. Sie müssen über die Herkunft ihrer Mittel Rechenschaft geben". (Art. 21, Abs. 1)

Eine Einschränkung wird von Ridder selbst gegeben insofern, als Art. 21 GG nur auf die politische Presse angewandt werden könne, wohingegen Art. 5 GG die unpolitische Presse schütze. Diese Unterscheidung erscheint problematisch

1) Ridder, a.a.O., S. 257

und in der Praxis kaum durchführbar. Selbst Ridder stellt fest: "Blätter, die sich unpolitisch nennen, sind es [d.h. politisch M.B.] oft in besonders hohem Maße".¹

Problematisch erscheint auch eine völlige Gleichschaltung von Parteien und Presse. Denn obwohl beiden eine gleich hohe Bedeutung² zugesprochen werden kann im Prozeß der politischen Willensbildung, liegen ihre Funktionen auf verschiedenen Ebenen: die Parteien wirken unmittelbar - als Repräsentanten, die Presse jedoch mittelbar - über den Weg der Informations- und Meinungsbildung - am politischen Willensbildungsprozeß mit.

Mit dieser Interpretation des Art. 21 GG, die dem reinen Verfassungswortlaut wenig hermeneutische Bedeutung beimißt, steht Ridder weitgehend allein.³ So weist z.B. Arndt Gedanken an eine traditionelle imperative Rechtsdeutung, wie er sie in einem Verfassungsauftrag an die Presse zu erkennen glaubt, zurück. Ausgehend von dem Verständnis der Demokratie als politische Lebensform der Alternative, die eine offene Gesellschaft voraussetze und in der es vornehmste Aufgabe der Regierung sei, "den Raum der Freiheit" zu planen, hält Arndt einen mög-

1) ebd. S. 269 f.

2) "Da die wenigen, die Veranstalter sein können, sich durch eine in ihren Händen liegende Macht vor den Vielen auszeichnen, besteht gemeinhin eine ähnliche Spannung zwischen Massenmedien und Demokratie wie zwischen politischen Parteien und der Demokratie ...", Adolf Arndt, a.a.O., S. 17

3) Einer derjenigen, die sich diese Argumentation zu eigen gemacht haben, ist Stefan Müller-Dohm, Medienindustrie und Demokratie. Verfassungspolitische Interpretation - Sozio-ökonomische Analyse, Frankfurt/M. 1972

lichen Verfassungsauftrag an die Presse sogar für verfassungswidrig.¹

Eine entscheidende Rolle spielt hierbei die Bedeutung des Begriffs "öffentlich" in ihrer normativen Qualität, d.h. als Wertbegriff. "Werte sind materiale Qualitäten. Als Qualitäten sind sie etwas anderes als Rechtssätze, welche ja in erster Linie ein klar abgrenzbares Sollen statuieren. Werte begründen erst Sollen".² Übertragen auf die Diskussion über den Begriff der "öffentlichen Aufgabe" ist die Schlußfolgerung zu ziehen: was bei Ridder imperativ als Forderung an die Presse steht, ist nicht weit von den Überlegungen Arndts entfernt, jedoch mit dem entscheidenden Unterschied, daß letzterer - wie die Mehrheitsmeinung - Verpflichtungen der Presse gegenüber in erster Linie moralisch bzw. evokativ versteht.³

Ein anderes ist die Tatsache, daß dieselbe Verfassungsnorm die Staatsorgane wohl in Pflicht nehmen kann. "Es ist möglich, sinnvoll und in der Regel der Fall, daß dieselbe Verfassungsnorm, die imperativ die Staatsorgane durch ei-

1) vgl. Adolf Arndt, Die Rolle der Massenmedien in der Demokratie, in: Martin Löffler (Hrsg.), Die Rolle der Massenmedien in der Demokratie, München/Berlin 1966, S. 1

2) Horst Harnischfeger, Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu den Grundrechten, Hamburg 1966, S. 234. Vgl. auch Wolfgang Martens, Öffentlichkeit als Rechtsbegriff, Bad Homburg v.d.H./Berlin/Zürich 1969; Wolfgang Zeidler, Grundrechte und Grundentscheidungen der Verfassung im Widerstreit, Festvortrag anlässlich des 53. Deutschen Juristentages in Berlin, abgedruckt als Dokumentation in: Frankfurter Rundschau, Nr. 237/238, 11. und 13. Oktober 1980, S. 14 und S. 10

3) Arndt, a.a.O., S. 2 ff.

nen ständigen Verfassungsauftrag in Pflicht nimmt, sich evokativ an den Bürger wendet, weil ohne sein freiwilliges Zutun nicht die Verfassungswirklichkeit erreichbar ist, auf die die Rechtsverfassung hinzielt".¹ D.h. im Hinblick auf die "Öffentliche Aufgabe": der Staat muß die bestmöglichen Voraussetzungen schaffen, um die Wahrscheinlichkeit zu erhöhen, daß die Presse ihre Aufgaben, die ihr evokativ angetragen werden, erfüllen kann. Um welche Voraussetzungen es sich im einzelnen handelt, hängt entscheidend von dem Verständnis der Rolle der Presse in der Demokratie - und damit von der Interpretation des Art. 20 GG - ab.

4.2.3. DIE POLE DER DEMOKRATIE: ZUM VERHÄLTNIS VON STAAT UND GESELLSCHAFT

So eindeutig die demokratische Verpflichtung des Grundgesetzes auch erscheint, ist sie dennoch nicht gegen die alte Staat-Gesellschaft-Problematik - wie sie auch in der Diskussion um die "Öffentliche Aufgabe" der Presse erklingt -, d.h. gegen unterschiedliche verfassungsrechtliche Ausgestaltungen und erst recht nicht gegen Deformationen in der Wirklichkeit gefeit.

"Tatsächlich erscheint das Grundgesetz selbst in erster Linie auf dem substantiellen Gedanken der freiheitlichen, pluralistischen Demokratie, nicht auf einen abstrakten Staatsbegriff gegründet. Aber gleichzeitig bleibt die Terminologie der Verfassung ambivalent, das Verhältnis von Demo-

1) ebd. S. 4

kratie und Staatsverständnis in der Schwebelage, mag man auch darin den Ausdruck einer Wechselbedingtheit von Demokratie (politisch) und Rechtsstaat (institutionell) sehen. Das gilt auch für den Demokratiebegriff selbst und für die wohl allzu vereinfachende Konfrontation von repräsentativer und plebiszitärer Form".¹ Damit deutet Bracher auf die staats- und verfassungstheoretisch orientierte Diskussion zum Staat-Gesellschaft-Verhältnis hin,² die vor allem von zwei kontroversen - die Demokratie-Diskussion prägenden³ - Auffassungen gekennzeichnet ist.

Auch der einen Seite steht - vereinfacht ausgedrückt - die These von der notwendigen Unterscheidung von Staat und Gesellschaft als einer Bedingung individueller und gesellschaftlicher Freiheitswahrung zum Schutz vor einem totalen Staat oder einer totalen Gesellschaft. Im Gefolge dieser - u.a. von Forsthoff vertretenen⁴ - Auffassung finden sich konservative Kritiker der Demokratisierung wie Schelsky, für den

1) Bracher, a.a.O., S. 31

2) vgl. im Überblick, Ernst-Wolfgang Böckenförde (Hrsg.), Staat und Gesellschaft, Darmstadt 1976 (einschließlich ausführlicher Bibliographie), oder Hanns Kurz (Hrsg.), Volkssouveränität und Staatssouveränität, Darmstadt 1970

3) Narr/Naschold sprechen z.B. von einer normativen und einer empirischen Demokratietheorie, in: Theorie der Demokratie, Stuttgart 1971, S. 24 ff. Hier und im folgenden finden sich die zwei Perspektiven des Demokratieverständnisses wieder, die weiter oben bereits (S.219ff.) unterschieden wurden.

4) u.a. Ernst Forsthoff, Rechtsstaat im Wandel, Verfassungsrechtliche Abhandlungen 1950 - 1964, Stuttgart 1964

mehr Demokratie weniger Freiheit bedeutet, oder Hennis, der unter Demokratie "eine bestimmte politische Herrschaftsweise" versteht und der vor einer "Demokratisierung eines Sozialbereichs unterhalb der politischen Gesamtordnung" warnt.¹

Hier findet sich das elitäre Verständnis von Öffentlichkeit in einem Gesellschaftsmodell wieder, in dem Demokratie im Sinn der Mitwirkung des Volkes an politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen weitgehend formalpolitisch gesehen wird und sich in der Wahl der Regierenden erschöpft. Öffentlichkeit wird zwar als notwendig angesehen, jedoch weniger im Sinn einer sachlichen Auseinandersetzung um politische Inhalte, sondern zunehmend zum Zwecke der Darstellung der um die politische Macht konkurrierenden Gruppen.²

Dieser auf Bewahrung und Festschreibung bestehender Herrschaftsverhältnisse ausgerichteten Auffassung ist entgegenzusetzen, daß angesichts der engen Verflechtung von Staat und Gesellschaft im modernen Industriezeitalter, "in dem gesellschaftliches Leben ohne umfassende, planende und vorsorgende Gestaltung durch den Staat nicht mehr möglich ist, in dem umgekehrt der Staat in gesellschaftlichem Zusammenwirken konstituiert und der durch eine Vielzahl wech-

1) vgl. Helmut Schelsky, Mehr Demokratie oder mehr Freiheit? in: ders., Systemüberwindung. Demokratisierung. Gewaltenteilung, 3. Auflage, München 1973, S. 47 ff.; Wilhelm Hennis, Demokratisierung - Zur Problematik eines Begriffs, in: ders., Die mißverständene Demokratie, Freiburg 1973, S. 38 ff.

2) Am deutlichsten ausgeprägt ist diese Erscheinung heute in Wahlkampfzeiten.

selnder Abhängigkeiten und Einflußnahmen gekennzeichnet ist"¹, eine Trennung dieser beiden Sphären nicht nur historisch überholt ist, sondern sich vielmehr auch dem Verdacht der Ideologie aussetzt.

Über eine Trennung dieser Bereiche setzt von Krockow als Klammer den Begriff des "Politischen", der verstanden "als Kampf um die Veränderung bestehender Verhältnisse oder um deren Bewahrung im Medium möglicher Veränderung"² auch staatlich nicht direkt geregelte Bereiche umfaßt. Krockow spricht in diesem Zusammenhang von "einem ständig fortschreitenden Prozeß der Fundamentalpolitisation".³ Einer Ausgrenzung von Freiheit gegenüber dem Staat wird die Forderung einer umfassenden Teilhabe entgegengesetzt.

Angelehnt an diese Auffassung vertritt Richard Löwenthal in konkreter Auseinandersetzung mit Schelsky die Gegenthese, "daß unter den Bedingungen der entwickelten Industriegesellschaft der Freiheitsspielraum der einzelnen und Gruppen nur durch Erweiterung der Demokratie erhalten werden kann. Dies ist das einzige Mittel, die bei zunehmender Verflechtung von Gesellschaft und Staat unvermeidliche Beschränkung der Freiheit von öffentlichen Entscheidungen zu kompensieren".⁴

1) Konrad Hesse, Bemerkungen zur heutigen Problematik und Tragweite der Unterscheidung von Staat und Gesellschaft (1975), in: Ernst-Wolfgang Böckenförde (Hrsg.), Staat und Gesellschaft, Darmstadt 1976, S. 492

2) Christian Graf von Krockow, Staat und Gesellschaft und Freiheitswahrung (1972), in: Böckenförde, a.a.O., S. 438

3) ebd. S. 440

4) Richard Löwenthal, Demokratie und Freiheit heute, in: ders., Sozialismus und aktive Demokratie, Frankfurt/M. 1974, S. 39 (im Original vom Autor hervorgehoben)

Öffentlichkeit in diesem Zusammenhang steht als "plebiszitäres" Element, d.h. sie bildet die Voraussetzung für eine aktive Mitwirkung des Volkes an den politischen Entscheidungsprozessen und damit gleichzeitig gegen undurchsichtige und unkontrollierte Machtprozesse.

4.2.4. BEDINGUNGEN PARTIZIPATORISCHER DEMOKRATIE

Mit den Stichworten "Fundamentalpolitisierung", "Veränderung bestehender Verhältnisse", "aktive Mitwirkung an politischen Entscheidungen", "Öffentlichkeit als Norm gegen unkontrollierte Machtprozesse" sind wesentliche Elemente eines Demokratieverständnisses gefallen, das als kritischer Maßstab das Leitbild¹ der vorliegenden Arbeit bildet und im folgenden auf seine Bedin-

1) Auch das Bundesverfassungsgericht spricht von dem "Bild der freiheitlichen Demokratie, das dem Grundgesetzgeber als Leitbild vorgeschwebt und das er im Normenkomplex des Grundgesetzes zu realisieren versucht hat." (Band 5, S. 196) Dabei werde jedoch nicht eine Übereinstimmung von Ideal und Wirklichkeit behauptet, sondern das politische und soziale Leben solle auf dieses Leitbild hin entwickelt, Institutionen und Rechtsformen sollen bestehen und geschützt werden, die diese Entwicklung ermöglichen. "Diese freiheitliche demokratische Ordnung nimmt die bestehenden, historisch gewordenen staatlichen und gesellschaftlichen Verhältnisse und die Denk- und Verhaltensweisen der Menschen zunächst als gegeben hin. Sie sanktioniert sie weder schlechthin noch lehnt sie sie grundsätzlich und im ganzen ab; sie geht vielmehr davon aus, daß sie verbesserungsfähig und -bedürftig sind. Damit ist eine nie endende, sich immer wieder in neuen Formen und unter neuen Aspekten stellende Aufgabe gegeben ...". (ebd. S. 197)

gungen und Folgen im Hinblick auf die Stellung der Presse weiter strukturiert und analysiert werden soll.

Demokratie basiert der Idee nach auf der Rechtfertigung politischer Herrschaft durch das Volk, im Grundgesetz festgelegt in Art. 20, 2. Zwar ist in komplexen Industriegesellschaften eine Identität zwischen Entscheidungsträgern und -betroffenen nicht möglich, doch garantiert die demokratische Verfassung dem Bürger das Recht, an der politischen Meinungs- und Willensbildung mitzuwirken. Sowohl der reine Verfassungstext als auch die Durchführung allgemeiner Wahlen mit hoher Beteiligung der Bevölkerung reichen jedoch nicht aus, um eine Gesellschaft als "demokratisch" zu qualifizieren. Entscheidend ist vielmehr, wie der Prozeß der politischen Meinungs- und Willensbildung in der Realität vonstatten geht. Bei einer Konfrontation der in diesem Zusammenhang von der Verfassung anvisierten "bürgerlichen Öffentlichkeit" mit der Wirklichkeit ist zunächst einmal nicht zu leugnen, daß eine Beteiligung aller Bürger an allen Entscheidungsprozessen aufgrund hoher Partizipationsschwellen wie z.B. Informationsaufnahme- und -verarbeitungskapazität nicht möglich ist und auch nicht vorausgesetzt werden kann. Damit stellt sich notwendig die Frage nach der Struktur der Auseinandersetzung zwischen den einander begegnenden sozialen Kräften.

Wie sehr vor diesem Hintergrund das elitäre Modell einer demokratischen Gesellschaft sich der Realität angepaßt hat, zeigt sich in den - inzwischen fast schon zum "wissenschaftlichen

Allgemeingut" gewordenen - Ausführungen Habermas'¹, der als einer der ersten das Problem einer durch technische Medien hergestellten Öffentlichkeit systematisch analysiert hat. Nach Habermas wird die Sphäre des Öffentlichen beherrscht durch organisierte Interessen, die über den Weg des Massenkommunikationssystems Öffentlichkeit herstellen. Die politische Diskussion werde vor und nicht mit dem Publikum geführt. Hohe Komplexität und mangelnde Transparenz verminderten die Chance der Selbstbestimmung und demokratischen Beteiligung. Aus dem rasonnierenden Publikum einer kleinen Schicht von Privatleuten sei ein "mediatisiertes Publikum" geworden, das, "innerhalb einer immens erweiterten Sphäre der Öffentlichkeit, unvergleichlich vielseitiger und häufiger zu Zwecken der öffentlichen Akklamation beansprucht wird ...".² Aus der Presse als integriertem Instrument des rasonnierenden Publikums 'zwecks Auseinandersetzung mit dem autoritären Staat ist nach Habermas ein Integrationsinstrument von Massenunterhaltung und Werbung geworden.³ Diese Entwicklung sei weder folgerichtig noch konsequent, sondern vielmehr höchst undemokratisch.

Zum Abbau der - nach Habermas - durch das kapitalistische Herrschaftssystem bedingten Mängelerscheinungen hält der Autor an dem emanzipatorischen Gedanken der bürgerlichen Öffentlichkeit fest. Dieser wird jedoch nicht verstanden als Ideologie einer bestimmten privi-

1) vgl. Habermas, a.a.O., vor allem S. 217 ff.

2) ebd. S. 216

3) ebd. S. 233

legierten Bevölkerungsschicht, sondern als kritisch-normativer Wertbezug, der von dem mündigen Bürger ausgeht und sich durch den prinzipiellen freien Zugang zur politischen Willensbildung, einschließlich der politischen Kritik und Kontrolle konstituiert.¹

Damit sind Habermas' Intentionen jenen Demokratievorstellungen zuzuordnen, die - nimmt man die Begriffswelt der Systemtheorie zur Hilfe - zu den "input-orientierten Demokratietheorien"² gehören. Diese sind nach Scharpf dadurch gekennzeichnet, daß sie "das politische System nicht von der Qualität seiner Leistungen, sondern von den in den politischen Prozeß eingehenden Willensäußerungen und artikulierten Interessen her zu rationalisieren suchen".³ Demnach konzentrieren sich diese Demokratievorstellungen auf die dem formalisierten Entscheidungsprozeß vorgeordneten Bereiche der politischen Meinungs- und Willensbildung. Daraus folgt u.a., daß ein weiter Politikbegriff vorausgesetzt wird, der alle Subsysteme der Gesellschaft als potentiell politisch, d.h. demokratisch, vor dem Hintergrund der Überlegungen einbezieht, daß die Entscheidungsstrukturen im politischen Subsystem durch eben diese vorgeordneten Subsysteme - wenn auch unterschiedlich - mitbestimmt werden.⁴

1) vgl. ebd. S. 274 ff.

2) Fritz W. Scharpf, *Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung*, Kronberg/Ts. 1975, S. 25; Spätestens vor dem Hintergrund des von Easton aufgezeigten Interdependenzcharakter eines politischen Systems kann die Einordnung als "input-orientierte Demokratietheorie" nur als eine Schwerpunktsetzung verstanden werden, vgl. u.a. David Easton, *The political system*, New York 1953; ders., *A System Analysis of Political Life*, New York 1965

3) Scharpf, a.a.O., S. 25

4) vgl. u.a. Anton Pelinka, *Dynamische Demokratie. Zur konkreten Utopie gesellschaftlicher Gleichheit*, Stuttgart u.a. 1974

"Politik" kann in diesem Zusammenhang verstanden werden als "Wählen unter alternativen Möglichkeiten"; d.h., dieser Begriff ist gekennzeichnet "durch die Kategorie der jeweils realen Möglichkeit, durch die herrschaftsbestimmte Entscheidungsbündelung und durch die Freiheitsschance aufgrund von Entscheidungsbeteiligung und Entscheidungskontrolle".¹

Bezogen auf die "Entscheidungsbeteiligung und -kontrolle" gelten ihm Rahmen der hier zu behandelnden Demokratievorstellung die Kriterien "Selbstbestimmung" und "Aufhebung von unnötiger Herrschaft" als kritische Maßstäbe und als Ziel zugleich. Diese Überlegungen haben auch Eingang gefunden in die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts: "Das Recht auf Freiheit und Gleichbehandlung durch den Staat schließt jede wirkliche Unterdrückung des Bürgers durch den Staat aus, weil alle staatliche Entscheidung den Eigenwert der Person achten und die Spannung zwischen Person und Gemeinschaft im Rahmen des auch den Einzelnen Zumutbaren ausgleichen soll".²

Wichtiger Bestandteil dieses Demokratieverständnisses ist das Partizipationspostulat, d.h. die Beteiligung von Betroffenen an gesellschaftlichen Entscheidungen. Partizipation wird verstanden als Mittel, das die Interessenwahrnehmung und Bedürfnisbefriedigung aller Gesellschaftsmitglieder gewährleisten soll.³

1) Wolf-Dieter Narr, Logik der Politikwissenschaft - eine propädeutische Skizze, in: Gisela Kress / Dieter Senghaas (Hrsg.), Politikwissenschaft - eine Einführung in ihre Probleme, Frankfurt/M. 1969, S. 24

2) BVerfG, Band 5, S. 205

3) Zum Partizipationsbegriff vgl. im Überblick: Ulrich von Alemann (Hrsg.), Partizipation - Demokratisierung - Mitbestimmung. Problemlage und Literatur in Politik, Wirtschaft, Bildung und Wissenschaft. Eine Einführung, Opladen 1975

Der Hinweis auf nicht organisierte und nicht artikulationsfähige Interessen; die Skepsis, daß die politische Beteiligung aller an Entscheidungsprozessen in hochkomplexen Gesellschaften schwer realisierbar ist; die Klagen über die in weiten Bevölkerungsschichten verbreitete politische Apathie; die Argumentation einer überwiegend an Kapitalverwertungsinteressen orientierten Interessenberücksichtigung durch das politisch-administrative System; die Frage nach Effizienzverlusten durch Partizipation - all diese wichtigen, in die Partizipationsdiskussion einfließenden Einwände¹ sprechen jedoch nicht für die Irrelevanz des Partizipationspostulats. Vielmehr machen sie ein Festhalten an diesem normativen Element und die Frage nach den Bedingungen und Folgen aktiver politischer Beteiligung um so notwendiger, um auf diese Weise prinzipiell die Chancen aller zum aktiven Engagement zu verbessern und der Distanz zwischen Entscheidungsträgern und -betroffenen entgegenzuwirken.

Scharpf spricht in diesem Zusammenhang von dem Partizipationspostulat als "unerläßliche Korrektur und Ergänzung"² in einem pluralistisch

1) vgl. weiter im Überblick: Thomas Ellwein, Ekkehard Lippert, Ralf Zoll, Politische Beteiligung in der Bundesrepublik Deutschland, Göttingen 1975; Gisela Zimpel, Der beschäftigte Mensch. Beiträge zur sozialen und politischen Partizipation, München 1970; Martin Greiffenhagen (Hrsg.), Demokratisierung in Staat und Gesellschaft, München 1973; Fritz Vilmar, Strategien der Demokratisierung, Bd. 1 und 2, Darmstadt 1973; Fritz W. Scharpf, a.a.O.; Claus Offe, Strukturprobleme des kapitalistischen Staates, Frankfurt (M) 1972; Frieder Naschold, Organisation und Demokratie, Stuttgart 1969; ders., Wolf-Dieter Narr, Theorie der Demokratie, Stuttgart 1971

2) Fritz Scharpf, a.a.O., S. 74

organisierten Gesellschaftssystem. Dabei sei es notwendig, die möglichen Anwendungsbereiche von Partizipation differenzierter zu bestimmen, ihr Gewicht im politischen Prozeß zu erhöhen bzw. ihre Chancen weitgehend auszuschöpfen.¹

Grundsätzlich wird dem Partizipationspostulat eine zentrale Bedeutung nicht nur im Interesse einer individuellen Selbstentfaltung beigemessen, sondern auch - im Rahmen eines Lernprozesses - im Interesse einer potentiellen strukturellen Entwicklung.² D.h. mit dem Partizipationspostulat sind Erwartungen verbunden im Sinne der "Rückwirkungen auf den Gesamtcharakter der politischen Kultur, die von der Qualität der Herrschaftsbeziehung auf der unteren gesellschaftlichen Ebene ausgehen können".³ Darüber hinaus impliziert das Partizipationspostulat den Aspekt einer besseren Vertretung von unterprivilegierten Interessen in den politischen Entscheidungsprozessen. "Auch wenn ein demokratisches System nicht auf der dauerhaften politischen Aktivität aller Bürger aufgebaut werden kann, setzt es doch voraus, daß die Bürger po-

-
- 1) Scharpf unterscheidet drei Ebenen: 1. die Ebene der Wahlentscheidung im politischen Prozeß; 2. die Ebene der institutionalisierten Beteiligungsmöglichkeiten an Entscheidungsprozessen; 3. die Ebene im gesellschaftlichen Bereich, in der "das Postulat universeller Partizipation näherungsweise realisierbar erscheint ...". vgl. a.a.O., S. 66. Im folgenden kann nicht auf alle Bedingungen und Folgen politischer Partizipation eingegangen werden, vielmehr interessiert schwerpunktmäßig die Rolle der Presse als eine Bedingung politischer Partizipation.
 - 2) vgl. Hermann Borghorst, Bürgerbeteiligung in der Kommunal- und Regionalplanung. Eine kritische Problem- und Literaturanalyse, Leverkusen 1976, S. 20 f.
 - 3) Scharpf, S. 70, mit "unterer gesellschaftlicher Ebene" meint Scharpf den Arbeitsplatz. Doch ist hier - wie noch zu zeigen sein wird - auch die für die vorliegende Arbeit relevante kommunale Ebene denkbar.

tentiell in der Lage sind, aus jeweils gegebenen Anlaß ihre Interessen aktiv zu vertreten, und es setzt ferner voraus, daß jedenfalls eine Minderheit auch zu längerfristigem und intensivem politischen Engagement bereit ist".¹

Die Chancen einer derart verbesserten politischen Beteiligung macht Scharpf abhängig von zwei Bedingungen:

1. "einem Minimum politischer Handlungsfähigkeit und Organisationsfähigkeit";
2. "einer Verbreiterung der Rekrutierungsbasis des pluralistischen Eliten-Systems".²

Während Scharpf für die Erfüllung dieser Bedingungen eine breitere Partizipation an innerbetrieblichen Prozessen als Nährboden ansieht, ist diese Korrelation aber auch auf die kommunale Ebene zu übertragen. Der Aspekt der Aktivierung des Bürgers wird auch vom Bundesverfassungsgericht bei der Definition der kommunalen Selbstverwaltung mit einbezogen: "Kommunale Selbstverwaltung bedeutet Aktivierung der Beteiligten für ihre eigenen Angelegenheiten, d.h. Zusammenschließung der in der örtlichen Gemeinschaft lebendigen Kräfte des Volkes zur eigenverantwortlichen Erfüllung öffentlicher Aufgaben der engeren Heimat mit dem Ziel das Wohl der Einwohner zu fördern".³

Gerade auf der kommunalen Ebene, der unmittelbaren Lebensumwelt der Bürger, werden ungelöste gesamtgesellschaftliche Probleme, die Folgen

1) ebd. S. 71/72

2) ebd. S. 72

3) zit. nach Hans Eichel / Karl-H. Hasenritter, Die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung im Grundgesetz, in: Neue Gesellschaft, Heft 5, 1979, S. 450

der Industrialisierung, Fragen des Umweltschutzes usw. konkret erfahrbar. Es ist deshalb nicht verwunderlich, daß die Mehrzahl der Bürgerinitiativen zunächst örtliche Bezüge aufweisen. Immer wieder auch wird das Schlagwort von der "Gemeinde als Schule der Demokratie" beschworen. Inwieweit dieses Postulat heute noch zutrifft, wird im Anschluß zu klären sein.

Vorher jedoch müssen einige für die Fragestellung der vorliegenden Arbeit relevante Bedingungen politischer Partizipation geklärt werden. Buse u.a. unterscheiden zwischen objektiven Bedingungen (Systemebene) und subjektiven Bedingungen (Personalebene) politischer Partizipation;¹ d.h. mit anderen Worten zwischen gesellschaftlich-strukturellen und institutionellen sowie sozialpsychologischen Bedingungen, wobei beide Elemente ineinandergreifen.

Als Ausgangspunkt jeder politischen Beteiligung gelten auf objektiver Ebene zunächst grundsätzlich die Faktoren Konflikt und Betroffenheit, auf subjektiver Ebene - neben anderen Faktoren² - die Informiertheit des Bürgers. "Er muß erkennen (können), daß der Konflikt besteht, wie er beschaffen ist, daß und in welchem Ausmaß er von diesem betroffen ist und welche Beteiligungsmöglichkeit (bereits angebotene und darüber hinaus denkbare) bestehen, das in ihm bestehende oder durch die Situation erzeugte Interesse zu artikulieren und auch durchzusetzen. ... Diese Informiertheit hängt jedoch neben der kommunikativen Kompetenz [subjektive Ebene M.B.]

1) Buse, Nelles, Oppermann, a.a.O., S. 14 ff.

2) vor allem die Sozialisationsinstanzen Familie, Bildung

der Personen nicht zuletzt davon ab, inwieweit leistungsfähige Kommunikationssysteme [objektive Ebene M.B.] zur Verfügung stehen, die es dem Bürger ermöglichen, zu einer ausreichenden Informiertheit über die zu entscheidenden Sachverhalte zu gelangen".¹ Das heißt mit anderen Worten: es wird im folgenden von der Prämisse ausgegangen, daß eine bestimmte Qualität massenmedialer Leistungen - sowohl inhaltlich als auch von der Form her - eine notwendige Vorbedingung partizipatorischer Demokratie ist.

Vor dem Hintergrund dieser Ausführungen sollen im folgenden zunächst allgemeine normative Ansprüche an die Massenmedien im Hinblick auf ihre politische Berichterstattung² formuliert werden.

1) Buse, Nelles, Oppermann, a.a.O., S. 44

2) Als "politisch" wird in diesem Zusammenhang verstanden: zum einen die Berichterstattung über Aktivitäten politischer Institutionen oder den Angehörigen dieser Institutionen. Winfried Schulz subsumiert unter den Begriff politische Institution "alle überstaatlichen, zwischenstaatlichen, staatlichen und kommunalen Einrichtungen der Exekutive (Regierung), Legislative (Parlament), der Parteien und organisierten Interessengruppen (Gewerkschaften, Arbeitgeber, Bauern, Kriegsoffer usw.). Zur Politik werden auch gerechnet das Militärwesen, die politisch relevante Rechtsprechung und alle Aktivitäten politischer Institutionen oder Personen in den Bereichen der Wirtschaft (Wirtschaftspolitik), Kultur (Kulturpolitik), Wissenschaft (Wissenschaftspolitik) usw". (zit. nach Elisabeth Noelle-Neumann, Folgen lokaler Zeitungsmonopole, Ergebnisse einer Langzeitstudie, in: dies., Ronneberger, Stuißer, a.a.O., S. 32, FN 21), zum anderen die Berichterstattung über Aktivitäten und Probleme, die auf das Handeln der politischen Institutionen bezogen sind bzw. diese beeinflussen. vgl. auch Rainer Geißler, a.a.O., S. 1, FN 1. Obwohl damit ein weiter Begriff des "politischen" umfaßt ist, werden weitere Inhalte wie z.B. Unterhaltung, Anzeigen als potentielle politische Faktoren ausgegrenzt. Doch würde ihre Berücksichtigung den Rahmen der vorliegenden Arbeit sprengen.

4.2.5. DIE DEMOKRATISCHEN AUFGABEN DER MASSEN- MEDIEN

Partizipation setzt - wie weiter oben ausgeführt - Informiertheit voraus und damit Öffentlichkeit, die in hochkomplexen Gesellschaften weitgehend erst hergestellt werden muß. In dieser "Herstellung der Öffentlichkeit" ist grundsätzlich die zentrale Aufgabe der Massenmedien zu sehen. Diese Aufgabe impliziert zum einen die Vermittlung von Informationen, zum anderen die Vermittlung (Artikulation) der verschiedenen Meinungen und Interessen in der Gesellschaft - sowohl der manifesten als auch der latenten, d.h. der entweder nicht artikulierten bzw. zurückgehaltenen oder der nicht artikulationsfähigen Meinungen und Interessen.

Damit übernehmen die Massenmedien die folgenden Aufgaben:

- Sie fungieren als Transmissionsriemen zwischen unterschiedlichen gesellschaftlichen Gruppen, zwischen Regierenden und Regierten, oder - unter systemtheoretischem Blickwinkel - als integraler Bestandteil eines Gesellschaftssystems, in dem aufgrund von Systemdifferenzierungen unterschiedliche Informationslagen entstanden sind. In diesem Sinn übernehmen die Massenmedien eine INTEGRATIONSFUNKTION.
- Sie sind Vermittler vorenthaltener und Anwalt unterrepräsentierter Interessen und Meinungen; d.h. die Massenmedien übernehmen einen Part in der "aktiven Öffentlichkeit"¹ und damit eine

1) vgl. Ralf Dahrendorf, Aktive und passive Öffentlichkeit, in: Wolfgang R. Langenbucher (Hrsg.), Zur Theorie der politischen Kommunikation, München 1974, S. 97-109; Scharpf übernimmt diesen Begriff für einen Kreis von Interessenvertretern, die sich "nicht überwiegend aus dem Kreis der unmittelbar betroffenen Interessenten rekrutieren", und die sich u.a. aus Wissenschaftlern, Journalisten, Lehrern, aktiven Mitgliedern in Berufsverbänden zusammensetzen, a.a.O., S. 87 f.

ANWALTFUNKTION. In diesem Rahmen ist den Massenmedien auch eine KRITIK- UND KONTROLLFUNKTION zuzuschreiben. Doch ist - vor dem Hintergrund der bisherigen Ausführungen - davon auszugehen, daß diese Funktion in erster Linie dem Leser zukommt, der aufgrund der Öffentlichkeitleistung der Massenmedien befähigt werden soll, seine eigene Meinung zu bilden und zu artikulieren. Letzteres wird verstanden sowohl als "Delegation seiner Interessen und Kontrolle der Delegierten"¹, als auch im Sinne einer darüber hinausgehenden Teilnahme. In diesem Zusammenhang ist den Massenmedien eine AKTIVIERUNGS- bzw. MOBILISIERUNGSFUNKTION zuzuschreiben.

- Diese Vorstellungen von den Aufgaben der Massenmedien implizieren einen mündigen rational handelnden Bürger als Rezipienten. Daß es sich hierbei um ein Idealbild handelt, muß nicht ausdrücklich betont werden. Doch: "Ohne entsprechende vernunftgemäße Kommunikationsmöglichkeiten wäre ein rationales Verhalten von vorneherein ausgeschlossen".² In diesem Sinn übernehmen die Massenmedien eine SOZIALISA-

1) Rainer Geissler, Partizipatorisch pluralistische Demokratie und Medieninhalte. Ein Bezugsrahmen zur Analyse politischer Massenkommunikationsaussagen, in: Publizistik, 24. Jg., Heft 2/1979, S. 173

2) ders., Massenmedien und politische Basiskommunikation, a.a.O., S. 52. Zum Thema "Rezipient" siehe weiter unten.

TIONSFUNKTION.¹

Diese Funktionen zusammengefaßt implizieren die Prämisse, daß mit einer zunehmenden Öffentlichkeitsbeteiligung, verstanden als Bindung politischer Entscheidungen an die Öffentlichkeit, die politische Bedeutung der Massenmedien wächst und diese mit zunehmender Rückkoppelung an den Leser als LEGITIMATIONSINSTRUMENT im politischen Prozeß mehr Anerkennung und damit mehr Möglichkeiten der Einflußnahme haben.

Im folgenden gilt es, diese normativen Aufgaben der Massenmedien im Hinblick auf die Lokalpresse zu konkretisieren und zu differenzieren.

1) Diese Sozialisationsfunktion darf nicht losgelöst von den anderen Sozialisationsinstanzen gesehen werden: Vor allem z.B. die Bildung spielt - wie auch weiter unten noch gezeigt wird - eine zentrale Rolle im Rahmen der Aufnahme und Verarbeitung massenmedialer Informationen und - generell gesehen - für die politische Einstellung. So konstatieren Martin und Sylvia Greiffenhagen: "Die besser Ausgebildeten haben vergleichsweise demokratischere Einstellungen. Da das Ausbildungsniveau der ganzen Bevölkerung steigt, darf man für die Zukunft auch aus diesem Grunde ein zuverlässigeres Demokratiepotential vermuten". in: Ein schwieriges Vaterland. Zur politischen Kultur Deutschlands, ungekürzte von den Autoren durchgesehene Taschenbuchausgabe als Abdruck der dritten Auflage der Lizenzausgabe, Frankfurt (M) 1981, S. 77/78

5. DIE STELLUNG DER LOKALPRESSE IN DER KOMMUNALEN DEMOKRATIE

Normative Ansprüche konkretisieren sich erst - wie weiter oben bereits ausgeführt - in Beziehung zu dem Umfeld der Lokalpresse; d.h. normative Ansprüche an die lokale Berichterstattung müssen zusätzlich einem konkreten Bezugspunkt gegenübergestellt werden. Erst aus der Analyse des politisch-sozialen Systems der Kommune sind dann spezifische Anforderungen an Rolle und Funktion der Lokalpresse abzuleiten.

Die Analyse konzentriert sich dabei auf den kommunalpolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß. Zwar besteht kein Zweifel, daß die Kommunalpolitik in den einzelnen Kommunen sehr unterschiedlich sein kann - je nach Einwohnerzahl, Berufsstruktur, Industrialisierungsgrad, Raumbezogenheit, politischer Einheiten usw.. Dennoch gibt es eine zentrale Entwicklung, die es erlaubt - zumindest tendenziell - verallgemeinernd von den Aufgaben und Problemen der Kommunalpolitik auszugehen. Gemeint ist die zunehmende Politikverflechtung, d.h. das Eingebundensein der Kommunen in einen vertikalen und auch horizontalen Aufgaben- und Planungsverbund, mit der Folge, "daß überwiegend 'alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft' zugleich überörtliche Bezüge und Auswirkungen haben".¹ Auch die Landgemeindepolitik bleibt, wie z.B. Schneider nachweist, nicht

1) Rainer Frey, Funktionswandel der Kommunen: Problem und Aufgabe, in: Verwaltungsrundschau, Zeitschrift für Verwaltung in Praxis und Wissenschaft, 24. Jg., Heft 11, November 1978, S. 361, Spalte 1

von dieser Entwicklung verschont.¹

Je enger aber die Verflechtungen der Kommunen mit der Gesamtgesellschaft, je durchschlagender und gleichförmiger die gesellschaftlichen Entwicklungen sind, umso mehr kann davon ausgegangen werden, daß die Kommunen gemeinsame Merkmale² aufzeigen, die es ermöglichen, über den Stand der Einzelfallforschung hinaus Aussagen über das Beziehungsgeflecht Kommunalpolitik - Lokalpresse zu machen.

Vor dem Hintergrund dieser Überlegung soll im folgenden der Frage nach dem demokratischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß auf kommunaler Ebene nachgegangen werden.

Zuvor ist es jedoch notwendig, zu den schon behandelten Kriterien weitere Bedingungen partizipatorischer Demokratie als Leitlinien voranzustellen, da auch eine potentiell breitere Partizipation auf kommunaler Ebene nicht bedeutet, daß alle unterprivilegierten Interessen

-
- 1) vgl. Herbert Schneider, Lokalpolitik in einer Landgemeinde, in: Helmut Köser (Hrsg.), Der Bürger in der Gemeinde. Kommunalpolitik und politische Bildung, Hamburg 1979, S. 17 - 47; Hans-Georg Wehling (Hrsg.), Dorfpolitik. Sozialwissenschaftliche Analysen. Didaktische Hilfen. Opladen 1978
 - 2) vgl. Paul Kevenhörster, Neuere Fragestellungen lokaler Politikforschung - Erkenntnisstand, Probleme und Entwicklungsmöglichkeiten der politikwissenschaftlichen Gemeindeforschung, in: ders. (Hrsg.), Lokale Politik unter exekutiver Führerschaft, Meisenheim am Glan, 1977, S. 15 - 54 (v.a. S. 33); vgl. ausführlich zum Thema "Politikverflechtung": Fritz W. Scharpf, Bernd Reissert, Fritz Schnabel, Politikverflechtung I: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland, Kronberg/Ts. 1976; dies., Politikverflechtung II, Kronberg 1977; Adalbert Evers, Michael Lehmann, Politisch-ökonomische Determinanten für Planung und Politik in den Kommunen der Bundesrepublik, Mannheim 1973 (2)

berücksichtigt werden¹. "Wenn der politische Prozeß auch auf die Interessen der passiven Mehrheit und auf nicht organisationsfähige Bedürfnisse reagieren soll, wenn tiefgehende Konflikte nicht verdrängt, sondern politisch ausgetragen werden sollen und wenn die Innovations- und Reformfähigkeit des politischen Systems in einer sich rasch verändernden Umwelt dringend verbessert werden muß"², dann bedarf es nach Scharpf einer politischen Ebene,

1. die in relativer Unabhängigkeit von organisiertem Interessendruck entscheiden und
2. vor allem die innerhalb pluralistischer Entscheidungsstrukturen benachteiligten Interessen und Probleme berücksichtigen kann.³

Als Voraussetzung einer höheren Entscheidungsfähigkeit (1) postuliert Scharpf die Notwendigkeit einer eindeutigen Wahlzuordnung als Legitimationsbasis, die er in erster Linie durch

1) Dies zeigt sich nicht zuletzt auch am Beispiel der Mitgliederstruktur von Bürgerinitiativen, wo die "Mittelschicht" am stärksten vertreten ist. vgl. ausführlich zum Thema Bürgerinitiativen: Borghorst, a.a.O.; Martin und Sylvia Greiffenhagen, a.a.O.; Helmut Köser, a.a.O.; Bernd Guggenberger, Udo Kempf (Hrsg.), Bürgerinitiativen und Repräsentatives System, Opladen 1978; Horst Zilleßen, Bürgerinitiativen im repräsentativen Regierungssystem in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Zeitschrift DAS PARLAMENT, 812, 1974; Anton Pelinka, Bürgerinitiativen - gefährlich oder notwendig? Würzburg 1978

2) Scharpf, a.a.O., S. 75

3) vgl. ebd.

ein Modell strikter Zwei-Parteien-Konkurrenz erfüllt sieht.¹ Dem ist entgegenzuhalten, daß angesichts der Stellung der Parteien nach dem Verfassungsrecht² die Notwendigkeit einer eindeutigen Wahlzuordnung unabhängig von der Anzahl der Parteien zuallererst durch eine sachbezogene Öffentlichkeit im Handeln der Parteien sowie eine permanente Rückkoppelung zum Wähler gewährleistet werden müßte.

Da es sich bei Wahlen in der Regel jedoch um eine wenig spezifizierte Delegation von Interessen handle [wobei der Zeitaspekt noch nicht einmal berücksichtigt ist M.B.], muß nach Scharpf die politische Ebene im Hinblick auf ein höheres Wertberücksichtigungspotential (2) zusätzlich ihre eigene Informationsaufnahme- und -verarbeitungskapazität soweit differenzieren, daß sie mit der komplexen pluralistischen Umwelt konkurrieren könne.³

1) vgl. ebd. S. 75 ff.

2) vgl. Art. 21, Absatz 1 Grundgesetz: "Die Parteien wirken bei der politischen Willensbildung des Volkes mit. Ihre Gründung ist frei. Ihre innere Ordnung muß demokratischen Grundsätzen entsprechen. Sie müssen über die Herkunft ihrer Mittel öffentlich Rechenschaft geben". Zur Stellung der Parteien in der Demokratie vgl. ausführlich: Heiner Flohr, Parteiprogramme in der Demokratie. Ein Beitrag zur Theorie der rationalen Politik, Göttingen 1968; Heino Kaack, Die Parteien in der Verfassungswirklichkeit der Bundesrepublik. Itzehoe 1964²; ders. Geschichte und Struktur des deutschen Parteiensystems, Köln 1971

3) vgl. Scharpf, a.a.O., S. 83

5.1. DAS POLITISCH-SOZIALE SYSTEM DER KOMMUNE ALS DEMOKRATISCHES ENTSCHEIDUNGSSYSTEM

5.1.1. VERFASSUNGSRECHTLICHE GRUNDLAGEN

"Gemeinde im politologisch-normativen Sinne ist die kleinste politische Einheit des Staates auf lokaler Basis, in der wesentliche Daseinsgrundfunktionen wahrgenommen werden und eine demokratische politische Willensbildung ermöglicht ist".¹ Verfassungsrechtlich als Institut garantiert sind Kommune und kommunale Selbstverwaltung durch Art. 28 Grundgesetz.² Für die Kom-

-
- 1) Rolf Lange, Kommunale Selbstverwaltung in großen Städten, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Jg. 7, 1976, Heft 4, S. 502;
bei dieser Definition handelt es sich um eine, dem politikwissenschaftlichen Schwerpunkt der vorliegenden Arbeit folgende, von vielen aus unterschiedlichen wissenschaftlichen Betrachtungsweisen vorgenommenen Versuch einer Begriffsbestimmung. vgl. zu diesem Thema u.a., Conrad M. Arensberg, Die Gemeinde als Objekt und Paradigma, in: René König (Hrsg.), Handbuch der empirischen Sozialforschung, Band 4: Komplexe Forschungsansätze, Stuttgart 1974 (3), S. 82 - 116; Arno Klönne, Zum Begriff und zur Realität von politischer Gemeinde, in: Ralf Zoll (Hrsg.), Gemeinde als Alibi, München 1972; René König, Grundformen der Gesellschaft: Die Gemeinde, Hamburg 1958
 - 2) "(1) Die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern muß den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne dieses Grundgesetzes entsprechen. In den Ländern, Kreisen und Gemeinden muß das Volk eine Vertretung haben, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist. In Gemeinden kann an die Stelle einer gewählten Körperschaft die Gemeindeversammlung treten.
(2) Den Gemeinden muß das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Auch die Gemeindeverbände haben im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereiches nach Maßgabe der Gesetze das Recht der Selbstverwaltung".

munen besagt dies im wesentlichen,¹ daß sie als unterste Gebietskörperschaft ein verfassungsrechtlich notwendiges Glied der Verwaltungsstufen sind, daß die Selbstverwaltung der örtlichen Angelegenheiten vom Gesetzgeber weder völlig beseitigt noch in ihrem Wesensgehalt angetastet, d.h. innerlich ausgehöhlt werden dürfen. Da auf der anderen Seite das Selbstverwaltungsrecht "im Rahmen der Gesetze" besteht, sind - wie weiter unten noch zu zeigen sein wird - durchaus jedoch Beschränkungen, Abänderungen oder Weiterentwicklungen möglich.

Obwohl das Grundgesetz lediglich von einem zweistufigen Staatsaufbau ausgeht, die Kommunen aus staatsrechtlicher Sicht vorherrschend als innere Gliederung der Länder und damit als nicht-staatlich angesehen werden,² sind sie doch "ein wichtiger Bestandteil der politischen Organisation des Staates, denn sie ergänzen die Dezentralisierung des Verwaltungsaufbaus durch eine dezentrale Stufung des politischen Systems".³ Unterstützt wird diese Sichtweise durch die Länderverfassungen und Gemeindeverordnungen, die von der kommunalen Ebene als "Grundlage des demokratischen Staatsaufbaus"⁴ bzw. von der Notwendigkeit der Selbstverwaltung für den "Aufbau der Demokratie ... von unten nach oben"⁵ ausgehen.

1) vgl. u.a. Knut Keßler, Das deutsche Gemeinderecht im Überblick, in: Rausch/Stammen, a.a.O., S. 36 - 45; Klaus Stern, Zur Revision des Grundgesetzes, Zur Position der Gemeinden und Gemeindeverbände in der Verfassungsordnung, in: DÖV, Heft 15, August 1975, S. 515 - 523

2) vgl. Klaus Stern, a.a.O., S. 518 f.

3) Bertold Tillmann, Politikverflechtung zwischen Zentralinstanz und lokaler Ebene, in: Rainer Frey (Hrsg.), Kommunale Demokratie, Bonn-Bad Godesberg 1976, S. 69

4) vgl. § 1 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen

5) vgl. Art. 11 Abs. 4 der Verfassung für den Freistaat Bayern

Trotzdem blieb der Begriff der kommunalen Selbstverwaltung bis weit in die sechziger Jahre hinein überwiegend administrativ geprägt, wurde Kommunalpolitik eher abwertend und unpolitisch gesehen. Bei dieser Deutung haben die deutsche Selbstverwaltungstradition mit ihrem Obrigkeitsdenken, die in der älteren deutschen Staatsrechtslehre vertretene strikte Trennung zwischen den Sphären "Staat" als politischer Bereich und "Gesellschaft" als unpolitischer Bereich ihre Spuren hinterlassen.¹ Grauhan weist treffend darauf hin, daß in dem seit der Ära Bismarck vorherrschenden Begriff der Selbstverwaltung anstelle von Selbstregierung (wie im Englischen: "self-government") eine entpolitisierende Aushöhlung kommunaler Selbstbestimmung enthalten sei.² Auch Eschenburg spricht von dem "Mythos der Selbstverwaltung", der in seinem Ursprung un-demokratisch sei.³ Wenn der Begriff trotzdem bis Weimar mit Demokratie in Verbindung gebracht werde, dann sei dies auf den wohl im Vergleich zur sonstigen Praxis des Obrigkeitsstaates größeren Spielraum des bürgerlichen Teils der gemeindlichen Bevölkerung zurückzuführen. Eschenburg spricht in diesem Zusammenhang von dem Wider-

-
- 1) vgl. weiter oben und im Überblick u.a.: Heinrich Heffter, Die deutsche Selbstverwaltung im 19. Jahrhundert, Geschichte der Ideen und Institutionen, o.O. 1950; Theo Stammen, Die Erneuerung der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland nach 1945, in: Heinz Rausch / Theo Stammen (Hrsg.), Aspekte und Probleme der Kommunalpolitik, München 1973, S. 9 - 31
 - 2) Rolf-Richard Grauhan, Zur politischen Theorie der Stadt, in: Archiv für Kommunalwissenschaft (AfK), 4. Jahrgang, 1965, S. 88
 - 3) Theodor Eschenburg, Mythos und Wirklichkeit der kommunalen Selbstverwaltung, in: ders., Zur politischen Praxis in der BRD, II, München 1966, S. 129

spruch einer "Demokratie der kleinen Zahl".¹

Die Einsicht in den politischen Charakter der kommunalen Selbstverwaltung hat sich entwickelt vor allem mit der zunehmenden Ausweitung und Differenzierung des Systems öffentlicher Dienstleistungen, der Notwendigkeit einer Auswahl unter politischen Alternativen angesichts knapper Ressourcen, sowie der steigenden Komplexität der Entscheidungs- und Planungsvorlagen. Letztendlich zum Durchbruch gekommen ist diese Einsicht mit der Rezession 1966/67, als gesamtgesellschaftliche Probleme voll auf die kommunale Ebene durchgeschlagen und die finanziellen Abhängigkeiten und politischen Verflechtungen der Kommunen mit Bund und Land noch enger geworden und - wie vor allem die Entwicklung der Bürgerinitiativen zeigt - stärker in das Bewußtsein der Bevölkerung gedrungen sind. Auch die Parteien - allen voran die Jungsozialisten - begannen, kommunalpolitische Grundsatzprogramme zu entwickeln.² "Sieht man diese Prozesse zusammen, so stellt sich heraus, ..., daß die Gestaltung der gesellschaftlichen Le-

1) ebd. S. 130

Ohnehin ging es bei dem Erlaß der Steinschen Städteordnung 1808 "nicht um Partizipation der Bürger an der Macht sondern um Partizipation des städtischen Gewerbes und Grundbesitzes an der Sanierung der Staatsfinanzen". Jörg Ueltzhöffer, Die kommunale Machtelite und der politische Willensbildungsprozeß in der Gemeinde, in: Hans-Georg Wehling (Hrsg.), Kommunalpolitik, Hamburg 1975, S. 95

2) vgl. Wolfgang Roth (Hrsg.), Kommunalpolitik für wen? Arbeitsprogramm der Jungsozialisten, Frankfurt/M. 1971; Wolfgang Holler, Ziele und Rahmenbedingungen kommunaler Politik. Eine vergleichende Analyse der kommunalpolitischen Grundsatzprogramme von SPD, CDU/CSU und FDP, in: Karl-Heinz Naßmacher (Hrsg.), Kommunalpolitik und Sozialdemokratie. Der Beitrag des demokratischen Sozialismus zur kommunalen Selbstverwaltung, Bonn-Bad Godesberg 1977, S. 126 ff.

bensverhältnisse der Kernbereich der Kommunalpolitik ist - Kommunalpolitik in diesem Sinne notwendigerweise Gesellschaftspolitik sein muß".¹

5.1.2. RESTRIKTIONEN DER KOMMUNALEN SELBSTVERWALTUNG

Gleichzeitig mit dieser skizzierten Entwicklung zeigt sich jedoch auch eine gegenläufige Tendenz: der Stabilität der normativen Selbstverwaltungsgarantie und der Politisierung der kommunalen Ebene steht ein Prozeß der zunehmenden Aushöhlung des kommunalpolitischen Handlungsspielraums entgegen.² Dieser ist gekennzeichnet durch die folgenden zwei Schwerpunkte: (1) der finanziellen Abhängigkeit der Kommunen und (2) der weitgehenden Präformierung kommunaler Planung durch überörtliche Vorgaben.

5.1.2.1. FINANZIELLE ABHÄNGIGKEITEN

(1) Die Finanzsituation der Gemeinden hat sich zunehmend verschlechtert.³ So sind die Kommunen

1) Rainer Frey, Funktionswandel ..., a.a.O., S. 362, Spalte 1

2) Es kann im folgenden nur kurz auf die Schwerpunktprobleme der Politikverflechtung eingegangen werden; vgl. ausführlich dazu u.a.: Bertold Tillmann, a.a.O.; Wolfgang Holler, Gemeindeordnung, Theorie und Wirklichkeit, I und II, in: Die Demokratische Gemeinde, Heft 10 und 11, S. 864 ff. und 949 ff.; Hiltrud und Karl-Heinz Naßmacher, a.a.O.; Rolf-Richard Grauhan (Hrsg.), Lokale Politikforschung, 1 und 2, Frankfurt/New York 1975; Dietrich Thränhardt, Die Gemeinden in Abhängigkeit von Bund und Ländern, in: Heinz Rausch / Theo Stammen, a.a.O., S. 117 ff.

3) vgl. zur aktuellen Situation: "Gemeinden beklagen Finanznot". 'Bundesregierung für Milliarden-Löcher verantwortlich', in: Frankfurter Rundschau, 6. Februar 1982, S. 6

z.B. auf der einen Seite mit 69,1 Prozent Hauptträger aller Investitionen der öffentlichen Hand, auf der anderen Seite können sie jedoch nur auf einen Anteil von rund 13 Prozent am Gesamtsteueraufkommen zurückgreifen.¹ Von einer aufgabenorientierten Finanzausstattung der Gebietskörperschaften kann nicht die Rede sein. Im Gegenteil: "Man hat die Finanzkraft der Städte in den letzten 20 Jahren zu weit absinken lassen und mit dem 1. Teil der Gemeindefinanzreform 1969 zu geringe Verbesserungen gebracht mit der Folge, daß den Städten heute bereits wieder das Geld für lebensnotwendige Investitionen fehlt".² Die immer weiter aufklaffende Finanzschere macht die Kommunen in zweierlei Hinsicht abhängig:

-
- 1) laut Telefonat mit dem "Deutschen Städtetag" (Herrn Gerlach) am 21.1.1982 lauten die Zahlen für 1980:
- Anteil an den Investitionen der öffentlichen Hand (einschließlich Sachinvestitionen für Krankenhäuser und Hochschulkliniken):

Bund	13,7 Prozent
Länder	17,2 Prozent
Gemeinden	69,1 Prozent;
 - Anteil am Gesamtsteueraufkommen (ohne Stadtstaaten):

Bund	48,7 Prozent
Länder	35,5 Prozent
Gemeinden	13,0 Prozent
- 2) Helmut Gittel, Fragen der Gemeindefinanzreform, in: Rausch/Stammen (Hrsg.), a.a.O., S. 104; diese aus dem Jahre 1973 stammende Klage besitzt heute - verstärkt noch - ihre Gültigkeit, vgl. dazu: Hans-Joachim Schäfer, Gemeindefinanzreform - zehn Jahre danach, in: Deutscher Städtetag (Hrsg.), Im Dienst deutscher Städte 1905 - 1980. Ein kommunales Sachbuch zum 75jährigen Jubiläum, Stuttgart u.a. 1980, S. 131 - 148

- zum einen von der Gewerbesteuer, der - trotz der in der Gemeindefinanzreform 1969 vorgenommenen Gewerbesteuerumlage¹ - immer noch wichtigsten Steuerquelle der Gemeinden, vor allem eine "der letzten steuerlichen Instrumente ihrer Einnahmeautonomie".² Ihre Problematik liegt auf der einen Seite - trotz einer Minderung der generellen Abhängigkeit - immer noch in häufig praktizierten Zugeständnissen seitens der Kommunen im Hinblick auf niedrige Grundstückspreise, Übernahme von Erschließungskosten, Verzicht auf Erhöhung der Hebesätze bei steuerträchtigen Unternehmen,³ auf der anderen Seite - bedingt durch Freibetragerhöhungen - in dem Trend der Gewerbesteuer zur Großbetriebssteuer. "Großbetriebe in Branchen, die im konjunkturellen Auf und Ab Sorgen haben, können sehr schnell die Gewerbesteuer-einnahmen einer Stadt negativ beeinflussen".⁴
- zum anderen von den Finanzaufweisungen durch Bund und Land, d.h. den allgemeinen Schlüsselzuweisungen als Ergänzung kommunaler Eigenmit-

1) "Die Bedeutung der einzelnen Steuerarten verteilt sich nach der Gemeindefinanzreform von 1969 im Bundesgebiet so: (in Klammern die Angaben vor der Reform)
45 (78) Prozent Gewerbesteuer
15 (15) Prozent Grundsteuer
35 (-) Prozent Einkommenssteuer
5 (7) Prozent übrige Steuern".

Forschungsgruppe der Universität Oldenburg, Kommunen in der Krise oder: Wie Kommunen die Lebensqualität beeinflussen. Zur Finanzlage zweier Großstädte, in: Helmut Köser, a.a.O., S. 116

2) Hans-Joachim Schäfer, a.a.O., S. 143

3) vgl. Hiltrud und Karl-Heinz Naßmacher, a.a.O., S. 84 ff.; Forschungsgruppe der Universität Oldenburg, a.a.O., S. 117 ff.

4) Hans-Joachim Schäfer, a.a.O., S. 135

tel, die gebunden sind an staatliche Zuwendungsrichtlinien, und vor allem dem "goldenen Zügel" der Zweckzuweisungen im Rahmen staatlicher Auftragsverwaltung "als Mittel zur Steuerung kommunalpolitischer Einzelmaßnahmen im Interesse staatlicher Zielvorstellungen".¹ Bei inzwischen stagnierendem Anteil an der Einkommensteuer und fallendem bei der Gewerbesteuer hat sich der Anteil der staatlichen Zuweisungen insgesamt von 20,8 Prozent im Jahre 1961 auf 27,7 Prozent im Jahre 1979 erhöht.² "Dabei hat die Vielfalt der Zweckzuweisungen mit all ihren negativen Einwirkungen auf das kommunalpolitische Handeln geradezu beängstigend zugenommen. ... Der Autonomieverlust auf der Einnahmeseite der Kommunalfinanzen ist deutlich".³

5.1.2.2. STAATLICHE RAHMENVORGABEN

(2) Neben diesen finanziellen Abhängigkeiten arbeiten weitere externe Randbedingungen wie Planungsvorgaben, Auftragsangelegenheiten und fremd-

1) Hiltrud und Karl-Heinz Naßmacher, a.a.O., S. 100, Plastisch beschreibt der Bürgermeister von Dortmund, Samtlebe, auf dem Bundeskongreß der Sozialdemokratischen Gemeinschaft für Kommunalpolitik (SGK) in Dortmund diese 'Gängelung': "Ich will die B 1 in Dortmund ein bißchen schmaler ausbauen, aber um Zuschüsse zu bekommen, muß ich sie als Autobahn gestalten. Ist das nicht bestußt?". in: Hartmut Hess, "SPD-Kommunalpolitiker proben den Aufstand", Frankfurter Rundschau, 11. November 1980, Nr. 263, S. 4

2) vgl. Hans-Joachim Schäfer, a.a.O., S. 134 und 138

3) ebd.

bestimmte Weisungen übergeordneter Instanzen an einer Aushöhlung der kommunalen Selbstverwaltung. Trotz einer zumindest formalen - Planungshoheit der Kommunen im Bereich der Bauleitplanung (§ 2 Abs. 1 BBauG), müssen sich die Kommunen zentralen Vorgaben unterordnen: "Die Bauleitpläne sind den Zielen der Raumordnung und Landesplanung anzupassen" (§ 1 Abs. 4 BBauG). Dazu gehören das Bundesraumordnungsgesetz, Landesentwicklungspläne und Fachplanungen wie Verkehrspläne und Schulentwicklung.

5.1.3. SELBSTVERWALTUNGSGARANTIE ALS "KOOPE- RATIONSGARANTIE"

Im Zuge dieser zunehmenden Vereinnahmung der kommunalen Selbstverwaltung in einen Leistungs-, Verwaltungs- und Aufgabenverbund "ist die Erkenntnis gewachsen, daß die kommunale Planungshoheit materiell weniger die Garantie eines autonom gestaltbaren Aufgabenbereichs umfaßt als vielmehr die Gewährleistung eines bestimmten Leistungsanteils im Rahmen staatlich gesetzter Planungsvorgaben".¹ Von diesem Hintergrund bestimmt wird die Diskussion über die Notwendigkeit einer neuen Funktionsbestimmung kommunaler Selbstverwaltung sowohl in der politischen Dimension als auch in der Stellung der Kommunen im Verwaltungsaufbau des Gesamtstaates. In dieser Diskussion stehen sich grundsätzlich zwei Positionen gegenüber:

- unter der Prämisse einer totalen Präformierung kommunaler Politikinhalte durch überörtliche Instanzen wird auf der einen Seite von

1) Bertold Tillmann, a.a.O., S. 75

der "Fiktion kommunaler Autonomie"¹ gesprochen. Die kommunale Ebene wird in diesem Zusammenhang als "Wasserträger des politischen und administrativen Apparats"² oder als "Puffer- und Filterzone"³ verstanden, "die geeignet ist, Verantwortlichkeiten von der zentral-staatlichen Ebene abzuwälzen".⁴

- ausgehend von der Prämisse, "daß die Erfüllung von Aufgaben durch die Gemeinden und Gemeindeverbände gleichwertig ist mit der Erfüllung von Aufgaben durch Bund und Länder"⁵, wird auf der anderen Seite die kommunale Selbstverwaltungsgarantie als "Kooperationsgarantie"⁶ verstanden. D.h. das Schwergewicht liegt nicht bei der Frage der Eigenständigkeit der kommunalen Selbstverwaltung. - Ohnehin kann im Rahmen der notwendigen Einzelentscheidung und Ausdifferenzierung der Rahmenvorgaben

-
- 1) Claus Offe, Zur Frage der Identität der kommunalen Ebene, in: Rolf-Richard Grauhan, Lokale Politikforschung, a.a.O., S. 306
 - 2) Jürgen Hartmann, Politikverflechtung am Beispiel der Finanzlage von Gemeinden in den föderativen Systemen der Bundesrepublik Deutschland und den Vereinigten Staaten von Amerika, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Jg. 7, 1976, Heft 4, S. 549
 - 3) Claus Offe, a.a.O., S. 307
 - 4) ebd.
 - 5) Rainer Frey, Funktionswandel ..., a.a.O., S. 363, Spalte 1
 - 6) ebd.. In diesem Zusammenhang kann die kommunale Ebene aus systemtheoretischer Sicht als Subsystem des politischen Systems verstanden werden. Kommunale Autonomie wird dann nicht mehr als isolierter Wirkungskreis definiert, sondern in Anlehnung an Luhmann durch den Grad der Freiheit, "mit dem die Beziehungen zwischen System und Umwelt durch die selektiven Kriterien des Systems selbst geregelt werden können", zit. nach Joachim J. Savelsberg, der mit Hilfe des Luhmannschen Autonomiebegriffs den Versuch eines Erklärungsmodells unternimmt: Gemeindeautonomie. Versuch zur Klärung eines Konzepts und seine Nützlichkeit für das Verständnis kommunaler Machtstrukturen, in: Helmut Köser, a.a.O., S. 206

sowie aufgrund einer mangelnden Koordination der überörtlichen Vorgaben auf der einen Seite und der vielfältigen Verflechtungen der Kommunen auf der anderen Seite zumindest noch von einem gewissen Handlungsspielraum gesprochen werden.¹ - Vielmehr geht es in erster Linie um die Frage der Funktionen der Kommunen im Rahmen des Kooperationsverbundes und in diesem Zusammenhang auch um die Möglichkeiten funktional abgegrenzter Handlungsspielräume. "Gebot der Stunde ist es ..., die kommunale Selbstverwaltung als die unterste Ebene staatlicher Aufgabenerfüllung in einer Art und Weise an den auf die gemeindliche Ebene durchschlagenden Entscheidungen und Planungen höherer Ebenen zu beteiligen, die der staatspolitischen Funktion der kommunalen Selbstverwaltung gerecht wird. An die Stelle eigener Entscheidungskompetenzen müssen also funktional begründete Mitwirkungsrechte treten."²

5.1.3.1. ZU DEN "STAATSPOLITISCHEN" FUNKTIONEN DER KOMMUNEN

Auch in diesem Zusammenhang wird den Kommunen als eine zentrale Aufgabe die Legitimationsbeschaffung zuschrieben, jedoch nicht als reine Konfliktabsorption, sondern im Sinne einer

1) vgl. u.a. Hiltrud und Karl-Heinz Naßmacher, a.a.O., v.a. S. 108 f. und S. 144 f.

2) Ernst Pappermann, Selbstverwaltungsgarantie in neuer Sicht (I), in: Die Demokratische Gemeinde, Heft 12, 1973, S. 1307, Spalte 2
zu diesem Thema vgl. auch u.a.: Dietrich Thränhardt, (Hrsg.), Funktionalreform - Zielperspektiven einer Verwaltungsreform, Meisenheim am Glan 1978; Wolfgang Roters, Kommunale Partizipation an höherstufigen Entscheidungsprozessen, Köln u.a. 1975

"frühzeitigen Konfliktverarbeitung".¹ "Verstehen wir unter Legitimation den 'Nachweis der Herrschenden, daß sie die geforderten Bedingungen rechtmäßiger Herrschaft erfüllen', und halten wir die Forderungen nach politischer Mitwirkung der Regierten für eine dieser Bedingungen, dann heißt 'Legitimationsfunktion der Gemeinden für den Staat', daß die Existenz der Gemeinden als politische Einheiten, die mit einer relativen Autonomie gegenüber dem Staat ausgestattet sind, zu einer allgemeinen Anerkennung des jeweiligen Staates durch seine Bürger beiträgt".² Diese Überlegungen ziehen gleichzeitig die Forderung nach Reproblematisierung, Rückkoppelung und Kontrolle staatlicher Politik³ nach sich - verstanden als Gegenstromprinzip⁴ und damit als "demokratisch legitimer Innovationsfaktor gegenüber der statischen Verwaltung".⁵

Zur Erfüllung dieser Funktionen bedarf es notwendig der politisch-funktionalen Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung:

- zum einen durch Reformen, wobei sich die - im Rahmen der vorliegenden Arbeit nicht weiter auszuführende - Diskussion zwischen der Forderung nach einer inhaltlichen Neubestimmung des kommunalen Leistungskatalogs und der

1) Ernst Pappermann, a.a.O., S. 1308, Spalte 1

2) Joachim J. Savelsberg, a.a.O., S. 227

3) vgl. Rainer Frey, Funktionswandel ..., a.a.O., S. 363; auch Rüdiger Voigt, Restriktionen kommunaler Selbstverwaltung, in: Helmut Köser, a.a.O., S. 89

4) vgl. Rolf-Richard Grauhan, Der politische Willensbildungsprozeß ..., a.a.O., S. 162

5) Ernst Pappermann, a.a.O., S. 1308, Spalte 1

Parlamentarisierung des kommunalen Entscheidungsprozesses auf der einen Seite, sowie der Institutionalisierung kommunaler Mitwirkungsrechte an staatlichen Entscheidungsprozessen auf der anderen Seite bewegt.¹

- zum anderen durch eine breite Legitimationsbasis kommunaler Entscheidungsträger im Sinne der Rückkoppelung bzw. des Rückhalts in der Bevölkerung. Damit ist der Gedanke impliziert, daß aufgrund eines durch enge Rückkoppelung der kommunalen Entscheidungsträger zur Basis entstandenen Legitimitätsdrucks Einfluß auf notwendige Reformen genommen werden kann. Das Maß, in dem staatliche Stellen einem derart entstandenen Interessendruck der Kommunen nachgeben, bedeutet nach Savelsberg "das Maß relativer Autonomie" der Kommunen.²

Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen stellt sich die Frage nach der demokratischen Substanz des kommunalen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses, die im Mittelpunkt der folgenden Ausführungen steht.

5.1.4. DIE DEMOKRATISCHE SUBSTANZ DES KOMMUNALPOLITISCHEN WILLENSBILDUNGS- UND ENTSCHEIDUNGSPROZESSES

"Die Verwaltung der Gemeinden wird ausschließlich durch den Willen der Bürgerschaft bestimmt. Die Bürgerschaft wird durch den Rat vertreten". Mit diesem Auszug aus der Gemeindeordnung des Landes Nordrhein-Westfalen (vgl. §§ 7, 27 GONW)

1) vgl. stellvertretend Bertold Tillmann, a.a.O., S. 82 ff.; Klaus Stern, a.a.O.

2) Joachim J. Savelsberg, a.a.O., S. 229

sind die drei wesentlichen Elemente des kommunalpolitischen Entscheidungssystems Rat-Verwaltung-Bürger festgehalten. Ihre normative Stellung und die tatsächlichen Beziehungen untereinander sind Gegenstand der folgenden - notwendig gerafften - Problemskizze.

Grundsätzlich sind die Gemeindeordnungen der Länder an dem Modell der institutionellen Gewaltenteilung orientiert.¹ D.h., es wird unterschieden zwischen der Funktion des Rates als Organ der politischen Willensbildung im Sinne der Auswahl zwischen alternativen Handlungsmöglichkeiten und der Funktion der Verwaltung als Organ der Willensausführung.

Jegliches politisches Handeln dieser kommunalen Entscheidungs- und Handlungsträger muß auf die Interessen der Bürger bezogen sein; d.h., es bedarf der Rückkoppelung zum Bürger. Diese Rückkoppelung impliziert - wie weiter oben bereits (S.245ff.) ausgeführt - die demokratischen Prinzipien der

- Öffentlichkeit, verstanden als Offenlegung von Willensbildungs- und Entscheidungsabläufen, von Interessen-, Einfluß- und Machtstrukturen;
- Beteiligung der Betroffenen an den politischen Entscheidungen;
- Berücksichtigung unterprivilegierter Interessen.

Die kommunalpolitische Realität weicht allerdings erheblich von diesen Vorstellungen ab. "Die Ausweitung und Differenzierung des Systems öffentlicher Dienstleistungen, der wachsende Bedarf an öffentlich-rechtlichen Regelungen und Normierungen, die zunehmende Komplexität der Entscheidungs- und Planungsmaterien, wachsende

1) nach Grauhan: "Modell der legislatorischen Programmsteuerung", in: ders., Modelle politischer Verwaltungsführung, in: PVS, H. 2-3, 1969, S. 270 ff.

Leistungs- und Partizipationsforderungen im Rahmen der pluralen Bedürfnisartikulation und Interessenvertretung, 'soziale Disparitäten' (C. Offe) wie auch andere Begleiterscheinungen und Folgeprobleme der ökonomisch-industriellen Wachstums- und Verdichtungsproblematik führen zu einer permanenten Überforderung der parlamentarischen Willensbildungs-, Entscheidungs- und Kontrollfunktion auf allen Ebenen. Die Informations-Verarbeitungs-Kapazität der parlamentarischen Vertretungskörperschaften ist dem Problem- und Entscheidungsdruck nicht mehr gewachsen".¹ Diese These Vetterleins ist auch und vor allem auf die kommunalen Vertretungskörperschaften gemünzt. Im einzelnen lassen sich aus der Praxis die folgenden Konsequenzen für die Stellung von Rat, Verwaltung und Bürger sowie das Verhältnis dieser Elemente zueinander festhalten:²

- 1) Thomas-G. Vetterlein, Parlamentarische Willensbildung auf Kommunalebene: Krise und Reform eines Verfassungsorgans, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, a.a.O., S.534
- 2) Es muß betont werden, daß es sich um tendenzielle Aussagen handelt, daß es Ausnahmen und Unterschiede gibt z.B. im Zusammenhang mit der Größenordnung der Kommunen; d.h., im Falle der von Vetterlein angebrachten Kritik ist sicher ein Zusammenhang anzunehmen zwischen der Größe einer Kommune und dem Grad der parlamentarischen Überforderung.
Als Grundlage für den - sicher nicht vollständigen, jedoch wesentliche Faktoren beinhaltenden - Überblick dienen die folgenden, in der kritischen Tendenz übereinstimmenden Untersuchungen:
 - Hans-Arthur Haasis, Entscheidungsstrukturen in der Kommunalpolitik. Eine Bestandsaufnahme der politikwissenschaftlichen Forschung. in: Helmut Köser, a.a.O., S. 175 - 199; Rainer Frey, Kommunale Demokratie: Zum Verhältnis von Parlament und Verwaltung. Thesepapier anläßlich einer Seminartagung der Friedrich-Ebert-Stiftung in Unna-Kamen vom 4. - 7.10.1978; Gerhard Banner, Politische Willensbildung und Führung in Großstädten mit Oberstadtdirektor-Verfassung, in: Rolf-Richard Grauhan (Hrsg.), Großstadt-Politik, a.a.O., S. 162 f.; Thomas G. Vetterlein, a.a.O.; Buse/Nelles/Oppermann, a.a.O.; Arzberger/Murck/Vollmer, a.a.O.; Hermann Borghorst, Bürger Beteiligung (s. Seite 277)

5.1.4.1. ZUM VERHÄLTNIS RAT - VERWALTUNG

- Der einzelne - ehrenamtliche-Mandatsträger ist nicht in der Lage, alle Aufgaben und Entscheidungsbereiche informationsmäßig zu erfassen, geschweige denn sachkundig zu bearbeiten. Die Folge sind Arbeitsteilung, Spezialisierung und letztlich Hierarchisierung der Ratsfraktionen. "In anderen Worten, unterschiedliche Vorbildung, Erfahrung und Information sowie unterschiedliche Unabhängigkeit von hauptberuflicher Tätigkeit heben praktisch die Gleichstellung der Mandatsträger auf".¹ Dies führt dazu, daß wichtige politische Vorlagen in den Grundzügen bereits in kleinen Gruppen vorentschieden werden. Zu diesen Gruppen gehören z.B. der Fraktionsvorsitzende, Oberbürgermeister,

(Fortsetzung v. S. 276 FN 2) in der Kommunal- und Regionalplanung. Eine kritische Problem- und Literaturanalyse. Leverkusen 1976; Gerhard Lehmbruch, Der Januskopf der Ortsparteien. Kommunalpolitik und das lokale Parteiensystem, in: Der Bürger im Staat, Heft 1/1975, S. 3 ff.; Rolf-Richard Grauhan, Der politische Willensbildungsprozeß ..., a.a.O.; Dietmar Keese, Willensbildung in den Gemeindeparlamenten, in: Rausch/Stammen, a.a.O., S. 187 ff.; Heinz Rausch, Zur Krise der "Demokratie von unten". ebd. S. 221 ff.; Jörg Ueltzhöffer, Die kommunale Machtelite und der politische Willensbildungsprozeß in der Gemeinde. in: Hans-Georg Wehling (Hrsg.), a.a.O., S. 95 ff.; Karl-Heinz Naßmacher, Rückkoppelung zwischen Elite und Öffentlichkeit - Zum Demokratiepotential der kommunalen Selbstverwaltung, in: Paul Kevenhörster (Hrsg.), a.a.O., S. 128 ff.; ders./Wolfgang Holler, Rat und Verwaltung im Prozeß kommunalpolitischer Willensbildung, in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.), Kommunalpolitik. Rahmenbedingungen, Strukturen und Entscheidungsprozesse, Bonn 1978, S. 223 ff.; ders./Werner Helmke, Organisierte und nicht-organisierte Öffentlichkeit in der Kommunalpolitik, in: Rainer Frey (Hrsg.), a.a.O., S. 182 ff.; ders./Hiltrud Naßmacher, a.a.O.; Thomas Ellwein, Parteien und kommunale Öffentlichkeitsarbeit, in: AfK, 10. Jg., 1971 (I. Halbjahresband)

1) Rainer Frey, Thesenpapier, a.a.O., S. 3

Spezialisten auf der Seite der Ratsvertreter, Oberstadtdirektor, Dezernenten etc. auf der Seite der Verwaltung.

- Die Kapazitätsgrenzen der Ratsvertreter beeinträchtigen nicht nur ihre Entscheidungs-, sondern zugleich auch ihre Zielfindungs- und Kontrollfähigkeit. Denn die für die Erfüllung dieser Aufgaben notwendigen Informationen kommen in erster Linie von der Verwaltung, die aufgrund "ihrer überlegenen personellen und organisatorisch-technischen Informationskapazität gegenüber der parlamentarischen Seite einen Informationsvorsprung hat, der sich mit dem qualitativen und quantitativen Ausbau moderner Datenverarbeitungs-Systeme und mit der Ausdifferenzierung eigener Planungskapazitäten ständig zuungunsten des Rates vergrößert".¹ Auswirkungen dieses Informationsgefälles sind u.a.:

- Die Verwaltung ist nicht mehr nur Vollzugsorgan, sondern von ihr gehen zahlreiche Entscheidungsinitiativen aus.
- Der Rat ist weitgehend abhängig von der Sachkompetenz der Verwaltung. Ihm fehlt die notwendige Übersicht, um den Prozeß der Entscheidungsvorbereitung in der Verwaltung zu kontrollieren. "Für alle Vorlagen gilt, daß sie erst dann als 'entscheidungsreif' der jeweiligen Vertretungskörperschaft vorgelegt werden, wenn der verwaltungsinterne Klärungsprozeß abgeschlossen ist".² Die Verwaltung

1) Thomas-G. Vetterlein, a.a.O., S. 537; vgl. dazu auch: Gerhard W. Wittkämper, Kommunalverwaltung und Informationsverarbeitung. Grundlagen des kommunalen Informationssystems. Sonderdruck aus: Die Verwaltung, Zeitschrift für Verwaltungswissenschaft, 9. Band, Heft 3, Berlin 1976

2) Hiltrud und Karl-Heinz Naßmacher, a.a.O., S. 124

kann so auf Zielfindung und Alternativauswahl entscheidend Einfluß ausüben.

- Zu dem Informationsvorsprung kommt ein Planungsvorsprung, da die entsprechenden Kapazitäten bei der Verwaltung angesiedelt sind:

Als Folge dieses Ungleichgewichts und vor dem Hintergrund der Praxis der Vorentscheidung läßt sich eine zunehmende funktionale Entmachtung des Ratsplenums in Richtung eines Vollzugsorgans beobachten.¹ Der Schwerpunkt der parlamentarischen Tätigkeit spielt sich in der nicht-öffentlichen Ausschußphase und informellen Kommunikationsprozessen ab. Dies gilt nicht nur für die kommunale Ebene, sondern vor allem auch für die Beziehungen zu den überörtlichen Ebenen. Begünstigt wurde diese Entwicklung lange Zeit durch eine - teilweise auch heute noch anzutreffende - Neigung der Ratsvertreter, ihre Aufgabe als unpolitisch zu betrachten. Dazu gehört auch eine "Unterschätzung der Notwendigkeit von Auseinandersetzung - und das heißt Konflikt - in der Vertretungskörperschaft".²

5.1.4.2. ZUM VERHÄLTNIS DER KOMMUNALPOLITISCHEN ENTSCHEIDUNGSTRÄGER - BÜRGER

- Besteht schon von der Verwaltung zum Rat ein problematischer Informationsvorsprung, so erst recht zu der Bevölkerung. Angesichts der immer

1) In diesem Zusammenhang spricht Grauhan von einer Fiktion einer lückenlosen Determinierung des Verwaltungshandelns bezogen auf das Modell legislatorischer Programmsteuerung, vgl. ders., Modell ..., a.a.O., S. 272

2) Rolf-Richard Grauhan, Der politische Willensbildungsprozeß ..., a.a.O., S. 152

größer werdenden Komplexität von Planungs-, Versorgungs- und Entscheidungsaufgaben und infolge - durch die Gebietsreform noch begünstigten - wachsenden Verwaltungseinheiten spricht Rausch von einer "fast natürliche(n) Abgrenzung zum Bürger"¹, auf den eigentlich das kommunalpolitische Entscheidungshandeln bezogen sein soll. Der Prozeß der Rückkoppelung zum Bürger, der ihm zum einen die Möglichkeit einer sachlichen Willensbildung und Partizipation, zum anderen die Möglichkeit der Vermittlung seiner Interessen und Bedürfnisse geben soll, wird neben den schon angeführten Problemen der mangelnden Überschaubarkeit und Durchschaubarkeit durch weitere Defizite erschwert. Diese betreffen in erster Linie die Träger von Rückkoppelungsprozessen. Dazu gehören neben der Lokalpresse, auf deren Rolle im Anschluß ausführlich eingegangen wird,

- die Verwaltung, deren Informationstätigkeit² zu einem großen Teil noch aus "Erfolgs- und Sympathiewerbung"³ besteht und häufig erst in einem fortgeschrittenen Planungsstadium beginnt;
- die Mandatsträger, die allein schon aus zeitlichen Gründen in dieser Rolle überfordert sind;

1) Rausch, a.a.O., S. 222

2) "Das Demokratiegebot nach Art. 20 GG verpflichtet die kommunale Selbstverwaltung zu objektiver und umfassender Informationsarbeit, damit auf diese Weise von einer überparteilichen Instanz sowohl die Bürgerentscheidung bei der Kommunalwahl als auch die Bildung einer öffentlichen Meinung als wirksames Korrektiv der mittelbaren Gewaltausübung durch die Gemeindebürger fundiert wird". Ewald Müller, Bürgerinformation, a.a.O., S. 115 f.

3) vgl. u.a. Hermann Borghorst, a.a.O., S. 74

- die Parteien, deren Informationstätigkeit durch die Mitgliederstruktur und ihre Mobilisierungs- und Rekrutierungsaufgabe im Hinblick auf die Auswahl und Unterstützung der Kandidaten für die kommunalen Vertretungskörperschaften bestimmt wird;
- die lokalen Organisationen, die stärker noch als die Parteien im Sinne der Interessen ihrer Mitglieder wirken.

Für alle gilt - zumindest in der Tendenz - im Hinblick auf die Vermittlung von kommunalpolitischer Öffentlichkeit der Hang zur interessenbedingten Information; d.h. sie wirken je nach Interessenlage als "Förderband" oder "Filter"¹.

- Damit zusammenhängend und folgerichtig ist Ähnliches auch für die Berücksichtigung von Interessen zu konstatieren. Unterstrichen wird dies durch Untersuchungen, die sich mit den Beziehungen zwischen kommunalen Eliten und dem Bürger befassen.² Danach kommt dem direkten Kontakt mit der Bevölkerung in der Regel eine geringere Bedeutung zu als der Kommunikation mit Vertretern organisierter Gruppen. Zu unterscheiden ist bei letzteren zwischen

- Vertretern wirtschaftlicher Interessen, deren Berücksichtigung - weitgehend unter Ausschluß der Öffentlichkeit - "durch die Gewerbesteuerabhängigkeit der Gemeinden gewährleistet [wird M.B.], womit gleichzeitig der Einfluß

1) Karl-Heinz Naßmacher / Werner Helmke, a.a.O., S. 217; auf die Rolle der sublokalen Medien, hier v.a. der Alternativ-Zeitungen wird weiter unten noch eingegangen, vgl. Abschnitt 6

2) vgl. u.a. Karl-Heinz Naßmacher, Rückkoppelung ..., a.a.O.; Buse/Nelles/Oppermann, a.a.O.; Arzberger/Murck/Vollmer, a.a.O.; auch einige in der Systematik erfaßte Untersuchungen wie z.B. Dieter Wolz, a.a.O.

von Wirtschaftsgruppen auf kommunale Entscheidungsprozesse quasi strukturell verankert wird".¹

- Vertretern anderer Interessengruppen, deren Einfluß zwar stärker der Kontrolle der Öffentlichkeit unterliegt, jedoch nicht unbeachtlich ist, zumal dann, wenn Vertreter dieser Gruppen bei der Kandidatenaufstellung für den Rat bevorzugt werden.² "Der durch 'Ämterhäufung' (Rollenkumulation) institutionalisierte Kontakt zwischen Rat, Parteiorganisation und lokalen Interessengruppen kann als durchgängiges Strukturmerkmal der Kommunalpolitik angesehen werden".³ Gefördert wird diese Tendenz einer bevorzugten Interessenberücksichtigung auch durch die schichtenspezifische Struktur der im Rat versammelten Mandatsträger, die fast ausschließlich dem "Mittelstand" angehören, wobei Vertreter des öffentlichen Dienstes überwiegen, und entsprechende mehr oder weniger übereinstimmende Werthaltungen, gesellschaftliche Erfahrungen und politische Interessen implizieren.⁴

5.1.5. ZUSAMMENFASSUNG

Zusammengefaßt stehen die folgenden externen und - von diesen wiederum beeinflusst - internen Faktoren einer Verwirklichung des Prinzips der Demokratie von unten entgegen:

-
- 1) Hans-Arthur Haasis, a.a.O., S. 189
 - 2) vgl. zu der Unterscheidung auch Rolf-Richard Grauhan, Der politische Willensbildungsprozeß ..., a.a.O., S. 158 f.
 - 3) Karl-Heinz Naßmacher, Rückkoppelung ..., a.a.O., S. 136
 - 4) vgl. u.a. Frey, Thesenpapier, a.a.O., S. 2

- überregionale Planungsvorhaben
- finanzielle Abhängigkeiten von Bund und Land
- Dominanz wirtschaftlicher Interessen (z.B. Gewerbesteuer)
- steigende Komplexität der Planungs-, Versorgungs- und Entscheidungsaufgaben
- größere Verwaltungseinheiten
- weitgehend administrative Vorherrschaft des Verwaltungsapparats gegenüber kommunaler Vertretungskörperschaft und Bevölkerung
- Grenzen der Informationsverarbeitungskapazität der Mandatsträger und infolge mangelnde Kontroll- und Zielfindungsfähigkeit sowie Interessenberücksichtigung
- Bildung einer Gruppe von Vorentscheidern, Hierarchisierung der Ratsfraktionen
- interessenbedingte Informationsvermittlung der Träger von Rückkoppelungsprozessen
- bevorzugte Interessenberücksichtigung von kommunikationsfähigen, organisierten Interessen
- Vorlagerung von Entscheidungen in nichtöffentliche Ausschußphasen und durch informelle Kontakte.

Lange Jahre haben die sich aus diesen Restriktionen ergebende mangelnde Über- und Durchschaubarkeit kommunalpolitischer Entscheidungsprozesse die Apathie in der Bevölkerung, die u.a. begleitet wurde z.B. durch Schwellenangst¹ beim Kontakt mit der Verwaltung, verstärkt. Doch sprechen viele Anzeichen dafür, "daß die Ära

1) Bedingt durch Unkenntnis der Verwaltungssprache, sachlicher Zuständigkeiten und Rechte, durch fehlende Übung im Schriftverkehr etc.

des 'schlafenden Bürger', der die politische Willensbildung wenigen Aktiven in den Parteien überließ und seine eigene Mitwirkung auf den Gang zur Wahlurne beschränkte (...), ihrem Ende entgegenzugehen scheint".¹ Die zahlreichen Bürgerinitiativen und alternativen Öffentlichkeiten, die sich in den letzten Jahren zunehmend in die vernachlässigten Bereiche der politischen Willensbildung geschoben haben, sind als eine Antwort zu verstehen auf die durch mangelnde Kontrolle entstandenen Fehlentwicklungen und Leistungseinbußen der kommunalen Selbstverwaltung; oder mit anderen Worten: sie sind Anzeichen für eine fehlende Legitimationsbasis.

Auch wenn diese Partizipationsformen noch kein breites, alle Bevölkerungsschichten umfassendes Ausmaß erreicht haben, so stellen sie doch eine Herausforderung dar, die Kommunalpolitiker und Verwaltung unter verstärktem Öffentlichkeits- bzw. Legitimitätsdruck stellen. Nicht zuletzt aufgrund dieser Entwicklung sind inzwischen z.B. Informations- und Partizipationsmodelle im Rahmen der Stadtentwicklungsplanung² erstellt worden. Auch für diese gilt, daß sie, trotz einiger Schwachstellen und ungelöster Probleme im Rahmen der Organisation und Finanzierung,³

1) Rolf-Richard Grauhan, Der politische Willensbildungsprozeß ..., a.a.O., S. 160

2) vgl. u.a.: Hartmut Großhans, Öffentlichkeit und Stadtentwicklungsplanung. Möglichkeiten der Partizipation. Düsseldorf 1972; Pierre Hoffmann / Nikitas Patellas, Demokratie als Nebenprodukt - Versuch einer öffentlichen Planung, München 1971; Peter Dienel, Partizipation an Planungsprozessen als Aufgabe der Verwaltung, in: Die Verwaltung, 4. Band, 1971, Heft 2, S. 151 ff.; Wolfgang Roters, a.a.O.; Hermann Borghorst, a.a.O., (hier auch die umfangreichen Literaturhinweise).

3) vgl. stellvertretend Hermann Borghorst, a.a.O., S. 61 ff.

die Chance zu einer stärkeren Aktivierung und zur Öffnung von Entscheidungsprozessen erhöhen.

5.2. DIE DEMOKRATISCHEN AUFGABEN DER LOKALPRESSE

Die Notwendigkeit einer permanenten intensiven Informationsvermittlung, die sich aus der Problemskizze kommunaler Demokratie ergibt, rückt vor allem die Rolle der Lokalpresse in den Vordergrund, die allein aufgrund ihrer technischen Möglichkeiten im Hinblick auf Aktualität, Reichweite und Umfang der Informationstätigkeit der bedeutendste Vermittler des kommunalpolitischen Geschehens ist. Als Katalysator einer Demokratisierung des kommunalpolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses müßten ihr die folgenden Aufgaben zufallen:

- Repolitisierung der Kommunalpolitik durch Deutlichmachen alternativer Zielvorstellungen und Handlungsmöglichkeiten
- Aufzeigen der hinter den politischen Handlungen und Entscheidungen stehenden Interessen
- Aufzeigen kommunaler Abhängigkeiten von überörtlichen Instanzen und in diesem Zusammenhang auch Vermittlung von gesellschaftlichen Strukturen (z.B. Regional-Bewußtsein schaffen)¹
- Deutlichmachen von Konsequenzen und Einflüssen überörtlicher Entscheidungen für die kommunale Ebene und für den einzelnen Bürger
- Öffentlichmachen von politischen Entscheidungen im Planungsstadium

1) vgl. auch Wolfgang R. Langenbucher, Journalismus und kommunale Öffentlichkeit, 2, a.a.O., S. 60; Hermann Borghorst, a.a.O., S. 103

- Experten zu Wort kommen lassen im Hinblick auf die Beurteilung der zugrundeliegenden Daten, eingesetzten Mittel, angestrebten Ziele und möglichen Alternativen - auch im Sinne einer "Popularisierung der kommunalpolitischen Sachverhalte und Entscheidungen"¹
- Vermittlung von Betroffenheit im Sinne einer Multiplikatorfunktion für Bürgeraktionen, -erwartungen und -kritik - nicht nur als Sprachrohr, sondern auch als Forum, wo der Bürger selbst zu Wort kommen und mitarbeiten kann²
- Artikulation unterrepräsentierter Interessen im Sinne einer Anwaltsfunktion
- Aufzeigen von Mitwirkungs- und Einflußmöglichkeiten sowie Rechten des Bürgers.

Die hier formulierten demokratischen Aufgaben sind als spezifizierte Richtlinien zu verstehen, die insofern allerdings allgemein bleiben, als sie auf die jeweils konkrete Situation einer Kommune hin operationalisiert werden müssen. Denn trotz der zumindest in den Tendenz aufgezeigten generellen Problematik kommunaler Selbstverwaltung können die Problemschwerpunkte in den Kommunen unterschiedlich gelagert sein - je nach den anstehenden Entscheidungsprozessen, der politischen und sozialen Struktur oder auch der Größenordnung. Auch dann - d.h.

1) Langenbacher, a.a.O., S. 60

2) "Der Lokalteil muß zum Forum werden. Wird er es nicht, dann werden diese Aufgaben jene Stadtteilzeitungen übernehmen, die überall aus dem Boden schießen, wie nach einem nassen Mai die Pilze". Hans-Joachim Schlüter, Der Neue Lokaljournalismus, in: Wolfgang R. Langenbacher (Hrsg.), Lokalkommunikation. Analysen, Beispiele, Alternativen, München 1980, S. 26

im konkreten Fall - wird eine Operationalisierung jeweils nur Ausschnitte fassen können. Denn eine Politisierung der kommunalen Öffentlichkeit im Sinne der hier formulierten normativen Aufgaben kann nur verstanden werden als ein komplexer Prozeß sich ständig erneuernder Transparenz. "Politisierung bedeutet ständige und geduldige Kleinarbeit".¹

Wie weit - ja nahezu diametral - die Leistungen der Lokalpresse von diesen normativen Vorstellungen entfernt sind, zeigt der Überblick über die weiter oben zusammengefaßten Ergebnisse der Lokalpressforschung². Diese Diskrepanz wirft notwendig die Frage nach dem Leistungspotential der Lokalpresse auf.

5.3. ZUM LEISTUNGSPOTENTIAL DER LOKALPRESSE

Diese Frage soll behandelt werden mit Rückgriff auf kommunikationstheoretische Ansätze und Ergebnisse der Publikums- und Wirkungsforschung, die als Gerüst verstanden werden für einen kritischen Rückblick auf die im Rahmen der vorliegenden Studie ermittelten Daten vor allem im Hinblick auf die Determinanten - besser wohl: Restriktionen der lokalen Berichterstattung.

Die wechselvolle Geschichte der Publikums- und

1) Hermann Borghorst, a.a.O., S. 104

2) vgl. S. 140 ff.

Wirkungsforschung¹ ist geprägt von einer Entwicklung, die sich von der Auffassung einer Allmacht der Massenmedien im Hinblick auf einen gezielten Meinungs-, Einstellungs- bzw. Verhaltenswandel beim Rezipienten hin zu der dann in der 50er und 60er Jahren weit verbreiteten These der relativen Wirkungslosigkeit der Massenmedien bewegt hat. Letztere wurde vor allem mit der Erkenntnis begründet², daß

- zum einen die Massenmedien in der Regel nur über ein Bündel mediatisierender Faktoren wirken. Dazu gehören u.a. die von den Prädispositionen der Rezipienten abhängigen Prozesse der selektiven Zuwendung, Wahrnehmung und Erinnerung, sowie die Meinungsführerschaft, die in dem Modell des Two-step-flow eine zentrale Stellung einnimmt;³
- zum anderen die von den mediatisierenden Faktoren abhängige Wirkung der Massenmedien vor-

1) vgl. im Überblick: Joseph T. Klapper, *The Effects of Mass Communication*, New York 1960; Wilbur Schramm (ed.), *Mass Communications*, University of Illinois Press, Urbana 1960, S. 463 - 582; Frieder Naschold, *Kommunikationstheorien*, in: ders., *Systemsteuerung*, Band II der Einführung in die moderne politische Theorie von Wolf-Dieter Narr / Frieder Naschold, Stuttgart 1969, S. 78 ff.; Franz Dröge / Rainer Weißenborn / Henning Haft, *Wirkungen der Massenkommunikation*, Münster 1969; Josef Hackforth, *Massenmedien und ihre Wirkungen. Kommunikationspolitische Konsequenzen für den publizistischen Wandel. Literaturexpertise - Bibliographie*, Göttingen 1976; Michael Schenk, *Publikums- und Wirkungsforschung. Theoretische Ansätze und empirische Befunde der Massenkommunikationsforschung*, Tübingen 1978; Stichwort "Wirkungen der Massenmedien", in: *Publizistik, Fischer-Lexikon*, a.a.O., S. 316 ff.

2) vgl. v.a. Joseph T. Klapper, a.a.O.

3) Elihu Katz / Paul F. Lazarsfeld, *Persönlicher Einfluß und Meinungsbildung*, München 1962 (Originalausgabe: *Personal Influence. The Part Played by People in the Flow of Mass Communications*, New York 1955)

nehmlich in der Verstärkung bestehender Einstellungen (individuell) und Bedingungen (gesellschaftlich) besteht.

5.3.1. ELEMENTE DER DIFFUSIONSFORSCHUNG

Daß es sich bei diesen beiden Erklärungsansätzen nicht um unvereinbare Gegensätze, sondern um zwei Pole einer "Wirkungseinheit" handelt, haben neuere Forschungen gezeigt. Als Ausgangspunkt bzw. Raster für die folgenden Ausführungen bietet sich zunächst die Diffusionsforschung an, d.h. die Forschung zur Erklärung der Verbreitung von Neuerungen, wobei Kommunikation als "an important element throughout the social change process"¹ verstanden wird. Nach Rogers/Shoemaker², die diesen in den unterschiedlichsten Wissenschaftsbereichen angewandten Forschungsansatz und seine Ergebnisse im Überblick zusammengefaßt haben, besteht der Diffusionsprozeß aus den folgenden Hauptelementen. "(1) the innovation (2) which is communicated through certain channels (3) over time (4) among members of a social system".³ Diese Hauptelemente ordnen sie dem - "oversimplified but useful"⁴ - S-M-C-R Modell zu, das sie noch um die Komponente der Wirkungen (effects) erweitern (Schaubild 9). Im folgenden werden die einzelnen Modellelemente als Determinanten der Diffusion kurz skizziert.

1) Everett M. Rogers / F. Floyd Shoemaker, *Communication of Innovation. A Cross-Cultural Approach*, Second Edition, New York / London 1971, S. 12

2) dies. und Everett M. Rogers, *Mass Media and Interpersonal Communication*, in: Wilbur Schramm / Ithiel de Sola Pool (eds.), *Handbook of Communications*, Chicago 1973, S. 290 - 310

3) Rogers/Shoemaker, a.a.O., S. 18

4) ebd. S. 11

Figure 1 - 2
Elements in the diffusion of innovations
and the S-M-C-R-E communication model are similar.¹

elements in the S-M-C-R-E model:	Source	-	Message	-	Channel	-	Receiver	-	Effects
corresponding elements in the diffusion of innovations:	Inventors scientists change agents, or opinion leaders		Innovation (perceived attributes, such as rela- tive advantage, compatibility, etc.)		Communication channels (Mass media or interpersonal)		Members of a social system		Consequences over time 1. Knowledge 2. Attitude change (persuasion) 3. Behavioral change (adoption or rejection)

1) ebd. S. 20

5.3.1.1. INNOVATION

"An innovation is an idea, practice, or object perceived as new by an individual".¹ Es kommt also nicht darauf an, ob eine Information tatsächlich neu ist, sondern ob sie durch den Rezipienten als neu eingeschätzt wird.

Die Adoptionsrate, d.h. der Verlauf der Übernahme einer Innovation, wird nach Rogers/Shoemaker bestimmt durch fünf zentrale Merkmale der Innovation: dem Nutzen für den Leser, der Konsonanz, der Eindeutigkeit, der Nachvollziehbarkeit und der Überprüfbarkeit.² Mit diesen Merkmalen ist bereits angedeutet, daß die Zeit eine wichtige Stellung im Adoptionsprozeß einnimmt und daß es verschiedene Phasen bzw. Funktionen der Adoption gibt, die die Autoren wie folgt unterscheiden: "The knowledge function occurs when the individual is exposed to the innovation's existence and gains some understanding of how it functions. The persuasive function occurs when the individual forms a favorable or unfavorable attitude toward the innovation. The decision function occurs when the individual engages in activities which lead to a choice to adopt or reject the innovation. The confirmation function occurs when the individual seeks reinforcement for the innovation-decision he has made, but he may reverse his previous decision if exposed to conflicting messages about the innovation".³

1) ebd. S. 19

2) vgl. ebd. S. 22 f.

3) ebd. S. 25

5.3.1.2. RECEIVER

Analog zu diesem Stufenkonzept haben die Autoren eine Adopter-Typologie entwickelt, die die Rezipienten unterscheidet je nach dem Zeitpunkt der Adoption. Dieser wird bestimmt vor allem durch sozio-ökonomische Eigenschaften, Persönlichkeitsfaktoren und das Kommunikationsverhalten. So zeichnen sich frühe Adopter gegenüber späten und Nachzüglern aus durch einen höheren Status, bessere Ausbildung und Erziehung, durch eine positive Einstellung zum Wandel und durch häufiges Kontaktieren mit anderen Personen.¹

Im Rahmen dieses Diffusionsmodells wird vorausgesetzt, daß sich die Rezipienten inkonsistenten und innovativen - d.h. nicht nur verstärkenden bzw. konsistenten (s.o.) - Informationen aussetzen. Mit den Gründen für diese Informations-Selektion beschäftigen sich Rogers/Shoemaker nicht weiter. Hier ist zu verweisen auf andere Erklärungsansätze und Untersuchungen.² So wird beim "Information-Processing-Model" grundsätzlich von der Annahme ausgegangen, daß sich die Informationsaufnahme des Rezipienten zwischen den Kategorien Abwechslung und Konsistenz bewegt.³ Inkonsistenz werde vor allem in das kognitive System eingelassen bei Konfrontation mit neuen oder sich wandelnden Umgebungen. Der Grad der Aufnahme von Inkonsistenzen sei abhängig von den vorangegangenen Erfahrungen des Rezipienten, seiner Selbstbewertung

1) vgl. ebd. S. 27 f. und auch S. 185 - 191

2) Die folgenden Ausführungen unter diesem Punkt erfolgen in enger Anlehnung an Michael Schenk, a.a.O.

3) ebd. S. 119 ff.

und dem Grad seiner Aufgeschlossenheit. D.h., daß sowohl exogene (Umweltfaktoren) als auch endogene (Persönlichkeitsfaktoren) Faktoren die Aufnahme von Inkonsistenzen bestimmen.

Im Mittelpunkt des "Uses-and-Gratification"-Ansatzes¹ steht der aktive Rezipient, der aufgrund seiner Interessen, Bedürfnisse, Wahrnehmungen und seines sozialen Kontextes die Massenmedien zielstrebig und bewußt nutzt.² Die empirische Umsetzung dieses Ansatzes besteht zu einem großen Teil noch als Nutzenansatz in Form von Sozialstatistiken, bei denen - weitgehend geleitet von wirtschaftlichen Absatzinteressen - soziodemographische Merkmale der Rezipienten mit der Mediennutzung in Korrelation gebracht oder der Zeitaufwand und die Verteilung der Mediennutzung im Tagesablauf gemessen werden. Diese deskriptiven Statistiken erlauben jedoch keine Hinweise zur Begründung des Selektionsverhaltens der Rezipienten.

Einen Schritt weiter geht der Ansatz³, der nach den Gratifikationen fragt, die die Rezipienten aus der Mediennutzung ziehen. D.h., es geht um die Frage, welche Bedürfnisse der Rezipienten durch die Mediennutzung befriedigt werden. Dazu gehören neben der Ablenkungs-(escape-)Funktion u.a. der Nutzen der Medienzuwendung für die soziale Interaktion im Sinne der Unterhaltung über die Medieninhalte, das Inbezugsetzen von Medien-

1) vgl. ebd. S. 212 ff.; vgl. auch Karsten Reckstorf, Alternative Ansätze der Massenkommunikationsforschung: Wirkungs- versus Nutzenansatz, in: Rundfunk und Fernsehen, Jg. 21, Heft 2 - 3 1973, S. 183 - 197; Klaus Berg / Marie-Louise Kiefer, a.a.O.

2) und entsprechend die Ohnmacht der Massenmedien impliziert

3) vgl. v.a. Michael Schenk, a.a.O., S. 217 ff.

inhalten zur eigenen Situation und die Orientierung im Sinne der Information. Abgesichert kann im Rahmen des Selektionsverhaltens der Rezipienten gelten, daß Informationen - unabhängig von dem jeweiligen verstärkenden oder inkonsistenten Charakter - aufgenommen werden, wenn sie nützlich erscheinen. Diese sich nach der Nützlichkeit richtenden Medienbedürfnisse der Rezipienten können jedoch nicht losgelöst gesehen werden von der psychischen Disposition, den sozialen Rollen und damit der sozialen Umwelt der Rezipienten.

5.3.1.3. COMMUNICATION CHANNELS

Schenk verweist in diesem Zusammenhang auf eine Untersuchung von Katz u.a.¹, die Hinweise enthält, daß auch das Medienangebot selbst eine zentrale Rolle im Rahmen der Mediennutzung spielt, womit die Annahme des einseitig aktiven Rezipienten relativiert wird. In dieser Untersuchung wird - nach Schenk - eine Klassifikation von Gratifikationen in Beziehung zur Nutzung von verschiedenen Medienkanälen gesetzt. Dabei zeige sich, daß interpersonelle Kommunikation vor allem im Bereich der persönlichen Bedürfnisse wie Persönlichkeitsentwicklung vorherrsche, während sekundäre Kommunikation, d.h. die Nutzung von Massenmedien, für die kognitive Gratifikation im Sinne der Information und der Integration - letzteres verstanden als Vertrauensbildung - herangezogen würden.

1) Elihu Katz / Michael Gurevitch / Hadassah Haas, On the Use of the Mass Media for Important Things, in: American Sociological Review, Vol. 38, 1973, S. 164 - 181, in Schenk, S. 227 f.

Damit wird ein zentraler Aspekt angeschnitten, der sich im Rahmen der Nachfolgestudien zum Two-step-flow und der Diffusionsforschung weiter herauskristallisiert hat. So resümiert Rogers: "Mass media channels are primarily knowledge creators, while interpersonal channels are more important in persuading: that is at forming and changing attitudes".¹

Mit anderen Worten: die Wirkung der Massenmedien liegt

- a) zunächst und vor allem - über den Weg der Vermittlung von Informationen, die in der Regel direkt und nicht im Two-step-flow zum Rezipienten gelangen - in den ERWEITERUNG VON WISSEN;
- b) insofern es sich bei der vermittelten Information um Innovationen und Inkonsistenzen handelt, was in Gesellschaftssystemen mit hohem funktionalen Differenzierungsgrad als eine zwangsläufig häufige Erscheinung anzusehen ist², in der INITIIERUNG VON KOMMUNIKATIONSPROZESSEN AUF INTERPERSONALER EBENE. Hierbei handelt es sich in der Regel um einen Austauschprozeß zwischen "opinion givers" und "opinion askers" mit wechselnden Rollen, von dem allerdings - wie einige Diffusionsstudien zeigen - Inaktive und sozial Isolierte zunächst ausgeschlossen scheinen.³ Hier - wie

1) Everett M. Rogers, a.a.O., S. 169; vgl. auch Rogers/Shoemaker, a.a.O., S. 26

2) unter dem systemtheoretischen Aspekt einer notwendigen funktionalen Differenzierung eines Systems entsprechend der Komplexität seiner Umwelt ist in hochkomplexen Gesellschaften von einem permanenten innovativen Wandlungsprozeß auszugehen

3) vgl. Schenk, a.a.O., S. 173

auch durch die weiter oben angeführten unterschiedlichen Prädispositionen der Rezipienten - findet die Forderung einer Anwaltschaft der Massenmedien Unterstützung.

5.3.1.4. EFFECTS

In der Regel ist davon auszugehen, daß Kommunikationsprozesse auf interpersonaler Ebene Einstellungs- und/oder Verhaltensprozesse implizieren. Auch hier hängt ein Wandel in diesem Bereich von einem Netz intervenierender Variablen ab, daß u.a. geknüpft ist aus der psychischen Disposition des Rezipienten, seinen sozialen Rollen, seiner Bildung, seinem Kontaktverhalten und den - durch die Umwelt geprägten - Gruppennormen, die in der Regel dazu führen, daß sich der Rezipient nicht zu stark von den in seiner Gruppe vorherrschenden Einstellungen entfernen wird.¹ Es kann im Rahmen der vorliegenden Fragestellung nicht weiter auf diesen komplexen Bereich eingegangen werden. Vorrangig interessiert an dieser Stelle das Faktum, daß Massenmedien und interpersonale Kommunikation in der Regel komplementär genutzt werden, oder mit anderen Worten, daß Wissens- und Einstellungsbereich funktional voneinander abhängig sind. Dabei ist unter Bezug auf die vorangegangenen Ausführungen und vorherrschenden Erkenntnisse der Wirkungsforschung darauf zu verweisen, daß in bestimmten

1) vgl. dazu im Überblick: FN 1, S. 288; außerdem: Manfred Stosberg, Analyse der Massenkommunikation: Einstellungsmessung, Düsseldorf 1972; Frank Bledjian, Krista Stosberg, Analyse der Massenkommunikation: Wirkungen, Düsseldorf 1972

Fällen der direkte Einfluß der Massenmedien auf den Einstellungs- und Verhaltensbereich gesteigert werden kann.¹ Dies gilt

- zum einen im Hinblick auf mögliche Änderungen im Wissensbereich vor allem dann,
 - wenn z.B. aufgrund von schnellem sozialen Wandel, politischen und/oder wirtschaftlichen Krisen, das Bedürfnis nach neuen Orientierungen, d.h. der Aufnahme neuer Argumente, besteht;²
 - wenn die soziale Integration des Rezipienten und damit der Gruppendruck gelockert bzw. gestört ist;
 - wenn es sich bei der vermittelten Information um ein neu aufkommendes Thema handelt;
- zum anderen im Hinblick auf mögliche Änderungen oder aber Verstärkungen im Einstellungs- und Verhaltensbereich vor allem dann,
 - wenn ein geringes Interesse an einem Thema besteht;
 - wenn sich die vermittelte Information im Rahmen eines vorherrschenden Meinungsklimas bewegt;³
 - wenn eine Information wiederholt vermittelt wird;
 - wenn keine oder nur geringe Selektionsmöglichkeiten des Rezipienten bestehen.

Allein schon vor diesem Hintergrund kann von einer relativen Wirkungslosigkeit der Massenmedien nicht gesprochen werden. Dies gilt zumal dann nicht, wenn man berücksichtigt,

1) vgl. im Überblick: Stichwort "Wirkungen der Massenmedien", in: Publizistik, Fischer-Lexikon, a.a.O., S. 325 ff.

2) vgl. auch den Hinweis auf das "Information-Processing-Model" weiter oben S. 223

3) vgl. auch Elisabeth Noelle-Neumann, Die Schweigespirale, a.a.O.

- daß in hochkomplexen Gesellschaften auch auf interpersonaler Ebene die zur Orientierung notwendigen Informationen und Meinungen in der Regel durch Massenmedien vermittelt sowie ständig weiter gespeist werden, d.h. kaum noch losgelöst davon beschafft werden können.¹ Dies gilt - angesichts der Ausführungen zum kommunalpolitischen Entscheidungsprozeß - zumindest auch für die politische Berichterstattung auf kommunaler Ebene;
- daß sich in dem Verhältnis der beiden Kommunikationskanäle zueinander die Waage zunehmend zur Seite der sekundären Information neigt; d.h. je lockerer sich die menschlichen Beziehungen gestalten, desto höher ist der Grad der Zuwendung zu den Massenmedien;²
- daß mit zunehmender Pressekonzentration, von der vor allem - wie aufgezeigt - die kommunale Ebene betroffen ist, die Auswahl unter den Kommunikationsmedien zusammenschrumpft.

5.3.2. AGENDA-SETTING-ANSATZ

Diese Überlegungen machen es erforderlich, die Rolle der Massenmedien als "knowledge creator" genauer zu betrachten. "It is ironic, then, that the literature of political communications has focused extensively on the persuasive function of the media and attitude change and relegated

1) Böckelmann spricht in diesem Zusammenhang von einer Kongruenz der Funktionen beider Kommunikationsebenen, vgl. a.a.O., S. 281

2) Angesichts der hohen Versorgungsdichte und der Medienutzung auch im Hinblick auf politische Informationen - kann von einer Allgegenwart der Massenmedien gesprochen werden; vgl. dazu die Daten in: Marie-Luise Kiefer, Massenkommunikation 1964 - 1980, a.a.O.

to minor study the information transmittal function and information holding. ... As a result, we know less about the effectiveness of the media in doing what they do most often than we know about what occupies a relatively small amount of their energies and attention".¹ Im Mittelpunkt des von Becker u.a. entwickelten "agenda - setting" Ansatzes steht die Rolle der Massenmedien "as determiner of the community's agenda".² Den Medien wird eine Schlüsselrolle zugesprochen bei der Vermittlung der Kenntnisse des Rezipienten über seine Umwelt. "The relationship is explicitly stated in causal terms: increased emphasis of a topic or issue in the mass media influences causes increased salience of that topic or issue for the public. Here may lie one of the most important effects of modern mass communication in the ability of the media to structure our world for us".³ D.h., daß neben der Erweiterung von Wissen den Medien die Funktion der Thematisierung und Themenstrukturierung zukommt, die bei kontinuierlicher⁴ Mediennutzung von dem Rezipienten übernommen wird.

Schönbach hat nachgewiesen, daß die "issue salience" die Meinung des Rezipienten nicht nur im Hin-

1) Lee B. Becker / Maxwell E. McCombs / Jack M. McLeod, The Development of Political Cognitions, in: Steven H. Chaffee (ed.), Political Communication. Issue and Strategies for Research, Beverly Hills/London 1975, S. 23

2) ebd. S. 26

3) ebd. S. 38

4) d.h. je nach Dauer, Häufigkeit und Aufmerksamkeitsgrad der Zuwendung zu den Massenmedien; vgl. dazu auch Klaus Schönbach, Agenda-Setting im Europawahlkampf 1979. Die Funktion von Presse und Fernsehen, in: Media Perspektiven, Heft 7/1981, S. 537 ff.

blick auf seine - von Becker u.a. untersuchte - Einschätzung beeinflusst, welche Themen für andere Menschen wichtig sind ("perceived issue salience") und worüber im Bekanntenkreis gesprochen wird ("community issue salience"), sondern daß es auch Verschiebungen der "intrapersonalen" Agenda, d.h. in der Einschätzung der Wichtigkeit von Themen für den Rezipienten persönlich, gibt. "Die These: 'Wenn überhaupt Medienwirkungen, dann durch das Fernsehen', gilt hier nicht: Das Lesen von Zeitungen und Zeitschriften kann die persönliche Bedeutung gesellschaftlicher Probleme in mindestens gleichem Ausmaß verändern".¹

Die empirische Basis über eine konkrete Korrelation zwischen den "issue saliences" und "subsequent effects" in Form von Einstellungs- und Verhaltensänderungen ist allerdings noch schmal.²

"The relationship between salience and attitudes is difficult to differentiate causally ...".³

Doch betonen Becker u.a. gleichzeitig, "that if attitudes are important for study, they should be examined as part of a model specifying intermediate effects such as those on cognitions".⁴

1) ebd. S. 546

2) Zu den wenigen festgestellten Korrelationen gehört nach Becker u.a. der Verkauf von Flugtickets und der Abschluß von Flugversicherungen im Zusammenhang mit Nachrichten über Flugzeugunglücke, oder der Zusammenhang zwischen dem Wahlergebnis und den zuvor durch die Medien vermittelten Schwerpunkten der Wahlkampfthemen; vgl. ebd. S. 31 und S. 52; auch Schönbach weist auf eine in Vorbereitung befindliche Veröffentlichung von Ergebnissen hin, die auf Veränderungen der politischen Kenntnisse und Einstellungen durch das Lesen von Zeitungen und Zeitschriften hinweisen; vgl. ders., a.a.O., S. 547 FN 28

3) Becker u.a., a.a.O., S. 52

4) ebd. S. 57

Denn: "... its members [of the audience M.B.] do take their cues about them from the media. And these cues influence what they do".¹

5.3.3. DIE SELEKTION VON NACHRICHTEN UND DIE ROLLE DES KOMMUNIKATORS

Diese generellen Schlußfolgerungen hinsichtlich der Bedeutung der Informationsvermittlung durch die Massenmedien rücken die Auswahl und Interpretation der Informationen in den Vordergrund. "Kommunikation ist ein Prozeß, der auf Selektion selektiv reagiert, also Selektivität verstärkt. Ein solcher Prozeß impliziert Kontingenz - Kontingenzen im Sinne eines Horizontes anderer Möglichkeiten".² Nicht jedoch die Notwendigkeit der Selektion ist nach Luhmann zu beachten, sondern die Frage, wie diese Selektion vorgenommen wird. Luhmann weist in diesem Zusammenhang auf bestimmte Aufmerksamkeitsregeln hin³, die auch Berücksichtigung finden in einem Analyseraster von Schulz, der davon ausgeht, "daß Nachrichten 'Realität' eigentlich konstituieren".⁴ Geprägt wird diese Realität nach Schulz durch bestimmte Nachrichtenfaktoren als gesellschaftliche Strukturprinzipien.⁵ Dazu

1) ebd. S. 58

2) Niklas Luhmann, Veränderungen im System gesellschaftlicher Kommunikation und die Massenmedien, in: Oskar Schatz (Hrsg.), Die elektronische Revolution. Wie gefährlich sind die Massenmedien? Graz u.a. 1975, S. 21

3) ders., Öffentliche Meinung, a.a.O., S. 15 ff.

4) Winfried Schulz, Die Konstruktion von Realität ..., a.a.O., S. 28

5) vgl. dazu auch die Ausführungen von Winfried Schulz, Ein neues Weltbild für das Fernsehen? Medientheoretische Überlegungen zur Diskussion um Regionalisierung und Internationalisierung, in: Media Perspektiven, Heft 1/1982, v.a. S. 20 ff.

gehören u.a. die Faktoren "Zeit", "Nähe", "Status" oder "Valenz".¹

Zusätzlich werden die Informationen in dem Analyseraster nach ihrem Nachrichtenwert - "als Ausdruck der journalistischen Hypothese von Realität"² - eingeteilt. Als Indices für diesen Nachrichtenwert gelten u.a. Platzierung, Umfang und Präsentation einer Nachricht. "Darüberhinaus gibt der Nachrichtenwert indirekt Auskunft darüber, welche Vorstellungen von Realität die Rezipienten entwickeln, denn vom Nachrichtenwert hängt es ab, ob und in welchem starkem Maße ein Ereignis Aufmerksamkeit erregt und das Bewußtsein des Publikums erreicht".³

In diesem Zusammenhang ist auch auf die Bedeutung eines negativen Nachrichtenwerts hinzuweisen, d.h. darauf, daß die Massenmedien bestimmte Informationen nicht veröffentlichen und damit bestimmte Probleme und Meinungen der Aufmerksamkeit der Rezipienten entziehen.

Da der Rezipient letztlich nur im Rahmen der ihm bekannten 'Realität' agieren kann, ist angesichts der bisherigen Ausführungen davon auszugehen, daß ein enger Zusammenhang zwischen den angebotenen Informationen, den Vorstellungen des Rezipienten über Politik bzw. die konstruierte

1) ders., Die Konstruktion ..., a.a.O., S. 31 ff.
"Zeit" mit den Faktoren Dauer und Kontinuität
"Nähe" mit den Faktoren u.a. politische Nähe und Relevanz eines Ereignisses
"Status" mit den Faktoren u.a. persönlicher Einfluß und Prominenz
"Valenz" mit den Faktoren Konflikt, Kriminalität, Schaden oder Erfolg

2) ebd. S. 30

3) ebd.

politische 'Realität' und seinem politischen Verhalten besteht. Übertragen auf die Ergebnisse der Untersuchungen im Lokalpresse-Bereich¹ stellt sich dem Rezipienten ein weitgehend unpolitisches, konfliktfreies, von einseitigen Interessen geprägtes und einzelnen Personen bzw. Gruppen bestimmtes, wenig komplexes und ausschnittshaftes Bild des kommunalpolitischen Entscheidungshandelns dar. Dieses Bild entspricht weder der Forderung nach einer umfassenden Informiertheit, noch ist es einer Aktivierung des Rezipienten förderlich.²

Zum Schluß dieses Überblicks stellt sich noch die Frage nach der Rolle des Kommunikators, der entscheidend an Auswahl und Präsentation der massenmedialen Informationen beteiligt ist. Die Kommunikatorforschung hat sich hier von dem anfänglichen Bild des Kommunikators als einem weitgehend autonom handelnden Individuum, dessen gatekeeper-Verhalten vor allem durch seine psychologische Verfassung bestimmt wird, gelöst und ein Konzept entwickelt, das den Kommunikator als Mitglied eines Redaktionssystems sieht, das bestimmt wird durch sich gegenseitig bedingende organisationsinterne und externe Variablen.³

1) vgl. weiter oben S.

2) Bereits die Wahlbeteiligung bei den Kommunalwahlen ist in der Regel weitaus niedriger als bei Landtags- oder Bundestagswahlen

3) vgl. im Überblick: Jörg Aufermann / Hans Bohrmann / Rolf Sülzer, Gesellschaftliche Kommunikation und Information, Band 1, Frankfurt/M. 1973, darin in Kapitel 3.2 "Zur Lage des Kommunikators und zum Einfluß der Organisation: Gertrude Joch Robinson, 25 Jahre "Gatekeeper"-Forschung: Eine kritische Rückschau und Bewertung, S. 344 ff.; Warren Breed, Soziale Kontrolle in der Redaktion: eine funktionale Analyse, S. 356 ff.; Dieter Brumm, Gewerbefreiheit und Gegenmacht. Zum ge- (siehe S. 304)

Diese Systemperspektive, die teilweise bereits im Rahmen der Systematik behandelt worden ist¹, legt es nahe, einer Liste interner und externer Determinanten der Kommunikatorforschung² - verstanden als Strukturrahmen - entsprechende Daten sowohl aus der weiter oben erhobenen Ergebniszusammenfassung der Lokalpresseforschung als auch aus der Analyse des kommunalpolitischen Entscheidungsprozesses in Thesenform gegenüberzustellen.³

(Fortsetzung v. S. 303 FN 3) sellchaftlichen Stellenwert der Mitbestimmung in der Kommunikationsindustrie, S. 379 ff.; Ursula Schumm-Garling, Organisationssoziologische Überlegungen zur Medienanalyse, S. 402 ff.; vgl. außerdem: Roland Rückel, a.a.O., darin v.a. der Überblick über theoretische Konzeptionen der Kommunikatoranalyse und die entsprechenden Literaturhinweise, S. 11 ff.; Manfred Rühl, Die Zeitungsredaktion als organisiertes soziales System, a.a.O.

- 1) vgl. weiter oben S. 133 ff.
- 2) vornehmlich orientiert an den Überlegungen von Rühl ebd.
- 3) Die Zahlen in Klammern entsprechen der Numerierung der Einzelergebnisse auf Seite 134ff., und sie geben an, auf welche Ergebnisse die jeweilige These gestützt wird

5.4. DETERMINANTEN DER LOKALPRESSE

5.4.1. ORGANISATIONSINTERNE FAKTOREN

- Betrachtet man Lokal-
presse (-redaktion)
und Tageszeitung als
organisatorische Ein-
heit,¹ so gehören zu
den organisationsinter-
nen Bedingungen vor
allem:

LOKALPRESSE

-
- | | |
|---|---|
| a) innerbetriebliche
Strukturen
(hierarchische Gliederung, Einstellung des Verlegers, Redaktionsprogramm, privatwirtschaftliche Struktur) | a) Zwar gibt es selten ein formales Redaktionsprogramm, noch explizite Eingriffe des Verlegers, doch kann von einer innerbetrieblichen Zensur ausgegangen werden. Diese wird bedingt <u>zum einen</u> - angesichts der Lohnabhängigkeit des Redakteurs und seiner geringen Mobilitätschancen - durch die Personalpolitik, <u>zum anderen</u> - eng damit zusammenhängend - durch die privatwirtschaftliche Struktur der Zeitung, die Interessen von anzeigenträchtigen Kunden und von mitglieder- (d.h. abonnement-) starken Organisationen bevorzugt und mit Vorsicht behandeln läßt. (3/10/12/15) |
|---|---|

1) im Gegensatz zu Rühl (vgl. w.o. S. 134ff.), nach dessen Konzept mit Ausnahme der Mitgliedschaftsregeln und der Systemdifferenzierung alle Determinanten zu Umwelt des Systems Redaktion gehören

- b) arbeitsbedingte Faktoren (Zeit, Platz, personelle und finanzielle Ausstattung der Redaktion)
- b) Der wirtschaftliche Aspekt spielt auch im Hinblick auf die arbeitsbedingten Faktoren eine zentrale Rolle: je schlechter eine Redaktion im Hinblick auf den Umfang der jeweiligen Lokalausgabe, das Personal (Arbeitsrollendifferenzierung) und die finanziellen Möglichkeiten ausgestattet ist, desto größer ist die Gefahr mangelnder Kritik, Kommentierung, eigenständiger Arbeit und differenzierter Recherchen.
- (3/5/6/7/8/9/15)

5.4.2. EXTERNE FAKTOREN

Zu den externen

Determinanten

gehören:

LOKALPRESSE

- a) Nachrichten-
quelle/Infor-
mant
- a) Hier zeichnen sich zwei Tendenzen ab:
zum einen eine überproportionale Berücksichtigung organisierter und prominenter Interessen und zum anderen - damit zusammenhängend - eine Instrumentalisierung der Lokalpresse durch Honoratioren und Eliten.
Als Erklärung für diese Erscheinung lassen sich anführen: zum einen - bedingt durch organisationsinterne Faktoren - eine mangelnde Informationsberücksichtigungs- und -verarbeitungskapazität der Lokalpresse, zum anderen aber auch eine durch mangelnde Transparenz und einseitige Interessen geprägte Struktur des kommunalpolitischen Entscheidungsprozesses. (3/4/5/6/10/13 und S. 274 ff. in dieser Studie)
- b) Publikum/
Rezipienten
- b) Hier zeichnet sich ein konträres Verhältnis zwischen der Lokalpresse und dem Leser als der demokratischen Rückkoppelungsinstanz ab. Dieses Verhältnis ist gekennzeichnet zum einen durch eine Entfremdung des Redakteurs vom Rezipienten, wobei in diesem Zusammenhang auch auf Parallelen zu den Beziehungen zwischen kommunalpolitischen Entscheidungsträgern und Bürgern hinzuweisen ist (vgl. S. 279 f.); zum anderen durch eine starke Abhängigkeit des Lesers von den Informationen durch die Lokalpresse. Diese ist gleichzeitig

geprägt durch ein Unbehagen des Lesers im Hinblick auf die Monopolstellung einer Zeitung. (3/10/16/17)

- c) andere Massen- c) Hier zeichnet sich ein zwiespältiges kommunikations- Verhältnis ab, zum einen wird die Be- mittel richterstattung der Konkurrenzzeitung als zentraler Bezugsrahmen und als Ansporn angesehen - eine Erscheinung, die die Entfremdung des Lokalredakteurs zum Leser noch unterstreicht; zum anderen vermittelt die Monopolstellung einer Zeitung ein Gefühl größerer Unabhängigkeit. Letzteres läßt sich mit auf die Abnahme wirtschaftlicher Sanktionsmöglichkeiten mangels Ausweichmöglichkeiten zur Konkurrenz erklären. (2/10/11)
- d) Presserecht d) Konzentriert man sich in diesem Zusammenhang vorrangig auf das verfassungsrechtliche Postulat der "öffentlichen Aufgabe" und die abgeleiteten spezifischen Funktionen der Lokalpresse (vgl. S. 285ff.), so kann - in Übereinstimmung mit Wolz¹ - eine Zurückstellung normativer Aufgaben hinter subjektiven Interessen der konkreten Umwelt bzw. eines Ausschnitts davon festgehalten werden. (2/3/4/5/6/7/13/16)

1) vgl. Dieter Wolz, a.a.O., S. 361

6. ZUSAMMENFASSUNG UND AUSBLICK

Als Fazit lassen sich zunächst zwei zentrale Einflußgrößen der lokalen Berichterstattung festhalten: (1) die privatwirtschaftliche Struktur der Lokalpresse und (2) das kommunale Umfeld, d.h. hier die vorherrschende Struktur des kommunalpolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses.

- (1) Auf die privatwirtschaftliche Struktur der Lokalpresse sind vornehmlich zurückzuführen:
 - im quantitativen Bereich der hohe Konzentrationsgrad, der vor allem abzulesen ist an den Ein-Zeitungs-Kreisen und an der Tendenz zur Regionalisierung von Bezirksaufgaben, in die sich mehrere Kommunen teilen müssen;
 - im "qualitativen" bzw. inhaltlichen Bereich eine überproportionale Rücksichtnahme auf wirtschaftliche und organisierte, d.h. mitglieder- und damit abonnementstarke Interessen.
- (2) Eine Gegenüberstellung bestehender Strukturen des kommunalpolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses (vgl. S.282f.) mit der inhaltlichen Struktur der Lokalpresse (vgl. S. 194 ff) weist zahlreiche Parallelen auf. D.h., einer mangelnden Transparenz kommunalpolitischen Entscheidungshandelns, einer Dominanz wirtschaftlicher Interessen, einer Hierarchisierung der kommunalpolitischen Akteure, einer interessenbedingten Informationsweitergabe sowie einer bevorzugten Berücksichtigung kommunikationsfähiger, organisierter Interessen auf seiten des kommunalen Umfeldes entspricht auf seiten der lokalen Berichterstattung;

- eine eher ausschnittshafte, im Hinblick auf kommunalpolitische Entscheidungsprozesse oft verspätete sowie auf Personen zentrierte Berichterstattung;
- eine Berücksichtigung eher aktiver, durchsetzungsfähiger Interessen und damit verbunden eine Entfremdung zumindest zu einem Teil der Leserschaft.

In diesem Zusammenhang liegt es nahe, von der Lokalpresse als dem Spiegelbild des kommunalen Umfeldes zu sprechen, oder besser noch - angesichts der aufgezeigten Defizite - von der Lokalpresse als Sündenregister. "Mehr als sich in ... [ihr M.B.] nicht findet, wird aufs Ganze gesehen an Demokratiebewußtsein nicht vorauszusetzen sein".¹

Eine Gewichtung der beiden Einflußgrößen ist nicht unproblematisch. Jedoch ist aufgrund der im Rahmen der vorliegenden Studie erfaßten Ergebnisse der Lokalpresseforschung der Schluß zu ziehen, daß zum einen ein enger Zusammenhang zwischen beiden besteht, und daß zum anderen der privatwirtschaftlichen Struktur ein prägender bzw. die affirmativen Tendenzen fördernder Charakter zugeschrieben werden kann; zumal die privatwirtschaftliche Struktur der Presse letztlich auf die bestehenden Strukturprinzipien des Gesellschafts-systems zurückzuführen sind.

Insofern ist - mit Rückgriff auf die Diffusionsforschung - der folgenden Feststellung von Rogers/Shoemaker zuzustimmen: "The social structure acts to impede or facilitate the rate of diffusion and adoption of new ideas through what are called

1) Gerd G. Kopper, Zeitungsideologie und Zeitungsgewerbe in der Region, Düsseldorf 1972, S. 191

'system effects'".¹ Während Rogers/Shoemaker diese Überlegungen anhand der Pole "modernes" und "traditionales" System nachweisen, lassen sich bezogen auf das Interaktionsfeld Lokalpresse - politisch-soziales System Kommune diese Überlegungen wie folgt übertragen: Je demokratischer die Struktur des Umfeldes, desto größer die Chance einer politischen Öffentlichkeit und desto größer die Bereitschaft, diese zu rezeptieren.

Würde man es bei dieser Feststellung belassen, käme der Lokalpresse ausschließlich die Rolle einer abhängigen Variable im Sinne der Verstärkung bestehender Verhältnisse zu. Ein zentrales Anliegen der vorliegenden Studie war jedoch neben der Frage nach den Determinanten der Lokalpresse und ihren Leistungen vor allem die Frage nach ihren Möglichkeiten im Hinblick auf die Herstellung einer politischen Öffentlichkeit. Denn - um noch einmal auf Rogers/Shoemaker zurückzugreifen: "Diffusion may also change the social structure of a system".² Mit anderen Worten, die Lokalpresse ist auf der einen Seite zwar ein Produkt der Gesellschaft, auf der anderen Seite aber - legt man die Erkenntnisse des agenda-setting und der Nachrichtenwertanalyse zugrunde - beinhaltet sie die Möglichkeit der Vermittlung eines anderen Weltbildes durch die Setzung neuer Regeln und Akzente.

In diesem Zusammenhang muß jedoch einschränkend darauf hingewiesen werden, daß sich dieses Änderungspotential im Sinne einer Politisierung und damit Demokratisierung des gesellschaftlichen Umfeldes nur im Zusammenwirken aller Sozialisationsinstanzen und nur auf Dauer entfalten kann. D.h.,

1) Rogers/Shoemaker, a.a.O., S. 29

2) ebd. S. 30

die Berichterstattung der Lokalpresse ist als eine zentrale Vorbedingung kommunaler politischer Öffentlichkeit zu verstehen.

Eine Annäherung an dieses Ziel ist darüber hinaus für die Lokalpresse an notwendige Bedingungen geknüpft:

- (1) Geht man davon aus, daß die privatwirtschaftliche Struktur der Presse vorläufig von Bestand sein wird, so sind vor allem gesetzliche Maßnahmen erforderlich zur Sicherung der "inneren Pressefreiheit", zur Vorbeugung gegen mögliche weitere Konzentrationsbewegungen und zur Förderung des publizistischen Wettbewerbs.
- (2) Notwendig ist weiter eine bessere personelle und finanzielle Ausstattung der Redaktionen und damit zusammenhängend
- (3) eine qualifizierte Aus- und Fortbildung der Redakteure.
- (4) Vor allem aber notwendig ist eine verstärkte Rückkoppelung zum Leser z.B.:
 - durch eine differenzierte, plurale Berücksichtigung von Leserinteressen,
 - durch eine Erweiterung der Zugangsmöglichkeiten z.B. über - vereinzelt bereits praktizierte - Einrichtungen wie dem Telefonservice, Verbraucherrunden oder Expertengespräche, aber auch über den Weg der Mitarbeit im Sinne des Mitschreibens (nicht nur in der Rubrik der Leserbriefe),
 - durch die Einrichtung von Leserbeiräten,
 - durch die Öffnung der Lokalpresse im Sinne des Offenlegens eigener Interessen und Arbeitsbedingungen.

An Voraussetzungen zur Erfüllung dieser Bedingungen bringt die Lokalpresse einige Vorteile mit sich:

- die hohe Reichweite,
- die Möglichkeit - im Gegensatz zu Hörfunk und Fernsehen - der ausführlichen Berichterstattung,
- das bisher noch bestehende weitgehende Monopol im lokalen Bereich sowie die damit verbundene traditionelle und enge Leserbindung,
- nach den neuesten Zahlen des Statistischen Bundesamtes anscheinend auch die finanzielle Basis.¹

Dagegen stehen allerdings ökonomisch-strukturelle Hürden. Denn die Forderungen nach einer Politisierung der Öffentlichkeit implizieren die Notwendigkeit einer Erhöhung der Eigenkomplexität nicht nur im Sinne einer verstärkten Zielgruppenorientierung, sondern damit zusammenhängend auch im Sinne einer Ausgabendifferenzierung. In die - aufgrund der Pressekonzentration und des Prinzips der Wirtschaftlichkeit entstandenen - publizistischen Verbreitungslücken der Lokalpresse sind vielfach schon die sublokalen Medien eingesprungen. Dazu gehören zuweilen die sich als Alternative zur traditionellen Lokalpresse verstehenden Stadtteil- und Bürgerinitiativzeitungen oder Wochenblätter, zum anderen auch die Partei-, Vereins- und Kirchenzeitungen sowie offizielle Amtsblätter.²

Der Medienbericht 1978 setzt große Hoffnungen auf diese Entwicklung im Hinblick auf eine Verbesserung der äußeren Vielfalt.³ Diese Hoffnung ist jedoch

1) vgl. "Druckmedien behauptet", in: iwd - Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft, Heft 4, 1982, S. 8

2) vgl. als Überblick Otfried Jarren, a.a.O.; nicht berücksichtigt werden in diesem Zusammenhang die Anzeigenblätter, die höchstens als überspitzte Karikatur der Lokalpresse bezeichnet werden können

3) vgl. Medienbericht 1978, a.a.O., S. 8

insoweit anzuzweifeln, als die sublokalen Medien weder den Anspruch nach einer umfassenden Berichterstattung haben, noch diesen bisher aufgrund ihrer Kapazitäten erfüllen können. Ihr Vorteil liegt allerdings darin, daß sie als Herausforderung und als Kontrolle fungieren können im Hinblick auf Defizite der Berichterstattung durch die Lokalpresse. Denn die zunehmende Ausbreitung dieser Medien und gleichzeitig der Rückgang, den die Lokalpresse in der Zielgruppe der jugendlichen Leser zu verzeichnen hat, lassen vermuten, daß die Lokalpresse auf Dauer die sublokalen Medien nicht mehr - wie bisher - übersehen kann, und daß damit entsprechend auch publizistische Korrekturen in den Bereich des Möglichen rücken.

Von einer - potentiell denkbaren - Komplementarität beider Medien zu sprechen, die noch ergänzt werden könnte durch Regionalisierungsinitiativen des Rundfunks, ist allerdings reichlich verfrüht. Trotz der hier angeführten vorhandenen Kapazitäten im Hinblick auf eine äußere, vor allem aber auch eine innere Vielfalt der lokalen Berichterstattung über bestehende Medientypen stellt sich die Frage, ob bzw. wie und in welchem Umfang diese Kapazitäten genutzt werden (können):

- Gesetzgeberische Initiativen lassen - verfolgt man allein die Diskussion um das Presserechtsrahmengesetz - schon lange auf sich warten.
- Die Regionalisierungspläne des Rundfunks leiden zur Zeit nicht nur an finanziellen und organisatorischen Engpässen, sondern entscheidender noch an Schwächen im Hinblick auf die mit der Regionalisierung angestrebten Kommunikations-

ziele und -grundsätze.¹

- Die sublokalen Medien können die ihnen zugeschriebene und auch praktizierte Alternativfunktion nur in ihrem Verbreitungsgebiet übernehmen, d.h. bisher vornehmlich in Mittel- und Großstädten, und hier weitgehend auch nur im Rahmen ihrer jeweiligen Zielgruppen.
- Auf seiten der Zeitungsverleger ist zu hören, "daß in vielen Lokalredaktionen Umdenkungsprozesse in Gang gebracht werden müssen, daß die Aufgabengebiete der Lokalredakteure neu zu fassen sind, ...".² Doch wenn man z.B. die Diskussionen auf dem "5. Kongreß der Lokalpresse" betrachtet, folgen dieser späten Erkenntnis wenig konkrete Vorschläge.³ Statt sich auf ihren ur-eigenen Bereich der Druckmedien, und hier vor allem auf die Lokalpresse als "Herzstück"⁴ zu konzentrieren, engagiert sich z.B. ein Teil der Verleger an dem Satellitenprojekt RTL (Radio Television Luxemburg). Diese Beteiligung läßt nicht nur auf die gute wirtschaftliche Lage der Verleger schließen, sondern vor allem an ihrem publizistischen Engagement zweifeln.

1) vgl. dazu u.a. Will Teichert, a.a.O.; Winfried Schulz, Ein neues Weltbild für das Fernsehen? ... a.a.O.; Manfred Rühl, Auf der Suche nach dem systematisierten Regionalprogramm. Anmerkungen zu Problemen einer Programmplanungspolitik für die Rundfunkregion, in: Media Perspektiven, Heft 1, 1982, S. 10 ff.; Winfried B. Lerg, Radio vor der Tür - Lokalrundfunk als kommunikationspolitische Alternative, in: Studienkreis Rundfunk und Geschichte - Mitteilungen, Heft 4, 1977, S. 33 ff.; Jens Wendland, Wenn die Rundfunkanstalten die Region entdecken, in: FR, 20. Januar 1981

2) "Die Zukunft der Lokalzeitung", ein Interview von Bernd Schiemek mit Verleger Klaus Flug, in: ZV + ZV, Heft 40, 1980, S. 1242

3) vgl. ebd. S. 1240 - 1264

4) Verleger Klaus Flug, ebd., S. 1240

Und die Vermutung liegt nahe, daß die Dominanz wirtschaftlicher Interessen auch bei einer Beteiligung der Verleger an der Einrichtung der Neuen Medien, vor allem hier dem Kabelfernsehen eine zentrale Rolle spielen. Das Argument einer Verdrängung der Lokalpresse durch neue Medientypen hat sich in der Mediengeschichte bisher nicht bewahrheitet. Außerdem könnten einer entsprechenden Gefahr - etwa durch lokale Werbung im Kabelfernsehen - gesetzliche Riegel vorge-schoben werden. Warum aber fordern dann die Verleger eine Beteiligung am Kabelfernsehen, wenn sie auf der anderen Seite die publizistischen Kapazitäten im eigenen Druckbereich noch nicht ausgeschöpft haben?

Mit diesen Überlegungen soll dem Kabelfernsehen keine generelle Absage erteilt werden. Dieser Medientyp impliziert immense publizistische Möglichkeiten - auch im Hinblick auf eine Spezifizierung und notwendige Dezentralisierung im lokalen Bereich.

Jedoch eine Vermehrung der Quantität allein - das gilt auch für die Regionalisierungspläne des Rundfunks - garantiert noch keine Qualifizierung des publizistischen Inhalts. Hier ist der Gesetzgeber gefordert, dafür zu sorgen, daß z.B. Lokalfernsehen und offener Kanal nicht als Alibi dienen, um kommerzielle Interessen zu verwirklichen.¹ Zur Zeit scheint die technisch-ökonomische Entwicklung auf dem Gebiet der Neuen Medien die publizistischen

1) zu den Ausführungen über die Neuen Medien, insbesondere das Kabelfernsehen vgl. stellvertretend Marliese Döbberten, Neue Medien - mehr Freiheit oder mehr Abhängigkeit? Wirtschaftliche und gesellschaftspolitische Aspekte, in: WSI - Mitteilungen, Zeitschrift des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts des Deutschen Gewerkschaftsbundes, Heft 12, 1980, S. 673 ff.

und kommunikationspolitischen Erwägungen weit überholt zu haben. Erfahrungen aus den geplanten Kabel-Pilot-Projekten lassen noch auf sich warten. Jedoch auch jetzt schon sind Anhaltspunkte für eine mögliche kommunikationspolitische Weichenstellung festzumachen:

- Dazu können zum einen z.B. die schlechten Erfahrungen im Ausland gezählt werden, oder - sollten es die Parteien mit ihrer Berufung auf den mündigen Bürger ernst meinen - die mehrfach festgestellte Zurückhaltung der Bürger im Hinblick auf vermehrte Medienangebote - mit Ausnahme allerdings der Erwartung nach mehr lokaler Information.
- Dazu können zum anderen auch die im Rahmen der vorliegenden Studie entwickelten Erkenntnisse in Bezug auf die Lokalpresse gewählt werden. Denn jedem anderen Medientyp sind die gleichen normativen Aufgaben als Richtlinien zuzuschreiben. Entsprechend müssen auch die Voraussetzungen zur Erfüllung dieser Aufgaben geschaffen werden.

Bestehende Defizite in der lokalen Berichterstattung sind nicht allein durch die Vermehrung der äußeren publizistischen Vielfalt zu beseitigen. Ein recherchierender, reflektierender Journalismus in bestehenden oder neuen Medientypen bedarf vor allem der Unabhängigkeit von einseitigen bzw. dominierenden Interessen.

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

AfK	- Arbeitsgemeinschaft für Kommunikationsforschung
AfK	- Archiv für Kommunalwissenschaft
ASR	- American Social Review
BBauG	- Bundesbau-Gesetz
BVerfG	- Bundesverfassungsgericht
Demo	- Die demokratische Gemeinde - Monatszeitschrift für Kommunalpolitik in Stadt und Land
DJV	- Deutscher Journalistenverband
FR	- Frankfurter Rundschau
GG	- Grundgesetz
GONW	- Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen
iwd	- Informationsdienst des Instituts der Deutschen Wirtschaft
KtK	- Kommission für den Ausbau des technischen Kommunikationssystems
KZfS	- Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie
PVS	- Politische Vierteljahresschrift
RTL	- Radio Television Luxemburg
RWJV	- Rheinisch-Westfälischer Journalistenverband
S-M-C-R-E	- Source-Message-Channel-Receivers-Effects
WR/WZ	- Wilhelmshavener Rundschau / Zeitung
WSI	- Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut des Deutschen Gewerkschaftsbundes
ZV + ZV	- Zeitungs-Verlag und Zeitschriften-Verlag - Zeitschrift für Presse und Werbung

LITERATURVERZEICHNIS

BÜCHER UND AUFSÄTZE

- Alemann, Ulrich von (Hrsg.), Partizipation - Demokratisierung - Mitbestimmung. Problemlage und Literatur in Politik, Wirtschaft, Bildung und Wissenschaft. Eine Einführung, Opladen 1975
- Arbeitsgemeinschaft für Kommunikationsforschung (AfK), Journalismus und kommunale Öffentlichkeit, Auftragsarbeit der Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 1975
Kurzfassungen in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Kommunikationspolitische und kommunikationswissenschaftliche Forschungsprojekte der Bundesregierung, Bonn 1974 und 1978, S. 30 ff. und S. 57 ff.
- Arbeitsgemeinschaft für Kommunikationsforschung, Repräsentativstudie Lokaljournalisten, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Kommunikationspolitische und kommunikationswissenschaftliche Forschungsprojekte der Bundesregierung (1974 - 1978). Eine Übersicht, Bonn 1978, S. 51 - 56
- Arensberg, Conrad M., Die Gemeinde als Objekt und als Paradigma, in: König, René (Hrsg.), Handbuch der empirischen Sozialforschung, Band 4: Komplexe Forschungsansätze, 3. Auflage, Stuttgart 1974, S. 82 - 116
- Arndt, Adolf, Die Rolle der Massenmedien in der Demokratie, in: Löffler, Martin (Hrsg.), Die Rolle der Massenmedien in der Demokratie, München/Berlin 1966, S. 1 - 17
- Arndt, Helmut, Bedroht die Pressekonzentration die freie Meinungsbildung? in: Bergedorfer Protokolle, Band 19, Hamburg/Berlin 1967, v.a. S. 10 - 31
- ders., Gefahren fortgeschrittener Pressekonzentration, in: Dieter Prokop (Hrsg.), Massenkommunikationsforschung, 1: Produktion, Frankfurt/M. 1972, S. 236 - 241

- Arzberger, Klaus / Murck, Manfred / Vollmer, Randolph, Bürger, Presse und Eliten, in: Projektteam Lokaljournalisten (Hrsg.), Materialien für Lokaljournalisten, Teil 1, München 1980, S. 86 - 143
- Aufermann, Jörg / Bohrmann, Hans / Sülzer, Rolf, Gesellschaftliche Kommunikation und Information, Band 1 und 2, Frankfurt am Main 1973
- Banner, Gerhard, Politische Willensbildung und Führung in Großstädten mit Oberstadtdirektor-Verfassung, in: Grauhan, Rolf-Richard (Hrsg.), Großstadt-Politik, Gütersloh 1972, S. 162 - 180
- Becker, Lee B. / Mc Combs, Maxwell E. / Mc Leod, Jack M., The Development of Political Cognitions, in: Chaffee, Steven H. (ed.), Political Communication. Issues and Strategies for Research, Beverly Hills / London 1975, S. 21 - 63
- Berelson, Bernard, What Missing the Newspapers Means, in: Lazarsfeld, Paul / Stanton, Frank (ed.), Communications Research 1948 - 1949, New York 1949, S. 111 - 129
- Berelson, Bernard / Steiner, Gary A., Human Behavior, New York 1964
- Berg, Klaus / Kiefer, Marie-Luise (Hrsg.), Massenkommunikation. Eine Langzeitstudie zur Medien-nutzung und Medienbewertung, Mainz 1978
- Berliner Autorenkollektiv Presse, Wie links können Journalisten sein? Pressefreiheit und Profit, Reinbek bei Hamburg 1972
- Beyme, Klaus von, Die politischen Theorien der Gegenwart, 4. überarbeitete und ergänzte Neuauflage, München 1980
- Bledjian, Frank / Stosberg, Krista, Analyse der Massenkommunikation: Wirkungen, Düsseldorf 1972
- Bleicher, Knut (Hrsg.), Organisation als System, Wiesbaden 1972
- Böckelmann, Frank, Theorie der Massenkommunikation, Das System hergestellter Öffentlichkeit, Wirkungsforschung und gesellschaftliche Kommunikationsverhältnisse, Frankfurt am Main 1975

- Böckenförde, Ernst-Wolfgang (Hrsg.), Staat und Gesellschaft, Darmstadt 1976
- Böhret, Carl / Jann, Werner / Junkers, Marie Therese / Kronenwett, Eva, Innenpolitik und politische Theorie. Ein Studienbuch, Opladen 1979
- Bohrmann, Hans, Auswahlbibliographie: Ausbildung für Kommunikationsberufe, in: Jörg Aufermann / Hans Jürgen Elitz, Ausbildungswege zum Journalismus, Opladen 1975, S. 250 - 265
- Borghorst, Hermann, Bürgerbeteiligung in der Kommunal- und Regionalplanung. Eine kritische Problem- und Literaturanalyse, Leverkusen 1976
- Bracher, Karl Dietrich, Das deutsche Dilemma. Leidenswege der politischen Emanzipation, München 1971
- Brandt, Willy, Die Alternative, in: Greiffenhagen, Martin (Hrsg.), Demokratisierung in Staat und Gesellschaft, München 1973, S. 45 - 46
- Breed, Warren, Soziale Kontrolle in der Redaktion: eine funktionale Analyse, in: Aufermann, Jörg / Bohrmann, Hans / Sülzer, Rolf (Hrsg.), Gesellschaftliche Kommunikation und Information, Band 1, Frankfurt/M., S. 356 - 378
- Brumm, Dieter, Gewerbefreiheit und Gegenmacht. Zum gesellschaftlichen Stellenwert der Mitbestimmung in der Kommunikationsindustrie, in: Aufermann, Jörg / Bohrmann, Hans / Sülzer, Rolf (Hrsg.), Gesellschaftliche Kommunikation und Information, Band 1, Frankfurt/M. 1973, S. 379 - 401
- Bryson, Lyman (Hrsg.), The communication of ideas, New York 1948 (Neuaufgabe 1964)
- Burghoff, Ansgar, Theoretische Analyse des Begriffs Pressefreiheit im Hinblick auf die verfassungsrechtliche Interpretation des Art. 5 Grundgesetz und die praktische Auswirkung auf die jeweiligen sozialen Systeme, Dissertation, Münster 1977
- Buse, Michael / Nelles, Wilfried / Oppermann, Reinhard, Determinanten politischer Partizipation. Theorieansatz und empirische Überprüfung am Beispiel der Stadtsanierung Andernach, Meisenheim am Glan 1978

Czajka, Dieter, Pressefreiheit und "Öffentliche Aufgabe" der Presse, Stuttgart u.a. 1968

Dahrendorf, Ralph, Aktive und passive Öffentlichkeit, in: Langenbucher, Wolfgang R. (Hrsg.), Zur Theorie der politischen Kommunikation, München 1974, S. 97 - 109

ders., Zu einer Theorie des sozialen Konflikts, in: Zapf, Wolfgang (Hrsg.), Theorien sozialen Wandels, Berlin/Köln 1968, S. 108 - 123

Decker, Horst / Langenbucher, Wolfgang R. / Nahr, Günter, Die Massenmedien in der postindustriellen Gesellschaft. Konsequenzen neuer technischer und wirtschaftlicher Entwicklungen für Aufgaben und Strukturen der Massenmedien in der Bundesrepublik Deutschland, Göttingen 1976

De Fleur, Melvin, Theories of Mass Communications, New York 1966

ders., Theories of Mass Communication, Second Edition, New York 1970

Deutscher Landkreistag (Hrsg.), Gefährdung und Chancen der kommunalen Selbstverwaltung. Professorengespräch des Deutschen Landkreistages, Köln 1974

Deutscher Städtetag (Hrsg.), Im Dienst deutscher Städte. 1905 - 1980, Neue Schriften des Deutschen Städtetages, Heft 40, Stuttgart/Berlin u.a. 1980

Dexter, Lewis A. / White, David M. (ed.), People, Society and Mass Communications, London / New York 1964

Diederichs, Helmut, Konzentration in den Massenmedien. Systematischer Überblick zur Situation in der BRD. München 1973

Dorsch, Petra E., Eine Heimat in Perlach. Das Einleben als Kommunikationsprozeß, München 1972

dies., Zur Lage der lokalen Pressemedien unterhalb der traditionellen Lokalzeitung, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Kommunikationspolitische und kommunikationswissenschaftliche Forschungsprojekte der Bundesregierung (1974 - 1978), Eine Übersicht über wichtige Ergebnisse, Bonn 1978, S. 167 - 178

- Dorsch, Petra E. / Roegele, Otto B., "Donau Kurier" (Ingolstadt) - eine Zeitung mit Lokalmonopol, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Kommunikationspolitische und kommunikationswissenschaftliche Forschungsprojekte der Bundesregierung (1974 - 1978). Eine Übersicht, Bonn 1978, S. 159 - 166
- Dovifat, Emil (Hrsg.), Handbuch der Publizistik, Band 3, Berlin 1969
- ders., Zeitungslehre Band 1, 5. Auflage, Berlin 1967
- Dröge, Franz / Weissborn, Rainer / Haft, Henning, Wirkungen der Massenkommunikation, Münster 1969
- Easton, David, The political system, New York 1953
- ders., A System Analysis of Political Life, New York 1965
- Ellwein, Thomas / Lippert, Ekkehard / Zoll, Ralf, Politische Beteiligung in der Bundesrepublik Deutschland, Göttingen 1975
- Ellwein, Thomas / Zimpel, Gisela, Wertheim I. Fragen an eine Stadt, München 1969
- Eschenburg, Theodor, Mythos und Wirklichkeit der kommunalen Selbstverwaltung, in: Ders., Zur politischen Praxis in der BRD, II, München 1966, S. 126 - 147
- ders., Zur politischen Praxis in der BRD, II, München 1966
- Euchner, Walter, Demokratietheoretische Aspekte der politischen Ideengeschichte, in: Kress, Gisela / Senghaas, Dieter (Hrsg.), Politikwissenschaft. Eine Einführung in ihre Probleme, Frankfurt am Main 1969, S. 38 - 68
- Evers, Adalbert / Lehmann, Michael, Politisch-ökonomische Determinanten für Planung und Politik in den Kommunen der Bundesrepublik, 2. Auflage, Mannheim 1973
- Fetscher, Iring (Hrsg.), Thomas Hobbes, Leviathan, 13. Kapitel, Neuwied/Berlin 1966

Fischer, Heinz-Dietrich, Publizistik in Suburbia. Strukturen und Funktionen amerikanischer Vorortzeitungen, Dortmund 1971

Flohr, Heiner, Parteiprogramme in der Demokratie. Ein Beitrag zur Theorie der rationalen Politik, Göttingen 1968

ders., Rationalität und Politik, Band I: Einige Grundprobleme von Theorie und Praxis, Neuwied/Berlin 1975

"Der Föderalist" von Alexander Hamilton, James Madison und John Jay, hrsg. von Felix Ermacora, Wien 1958

Forschungsgruppe der Universität Oldenburg, Kommunen in der Krise oder: Wie Kommunen die Lebensqualität beeinflussen. Zur Finanzlage zweier Großstädte, in: Köser, Helmut (Hrsg.), Der Bürger in der Gemeinde. Kommunalpolitik und politische Bildung, Hamburg 1979, S. 112 - 138

Forsthoff, Ernst, Rechtsstaat im Wandel. Verfassungsrechtliche Abhandlungen 1950 - 1964, Stuttgart 1964

Frey, Rainer (Hrsg.), Kommunale Demokratie, Bonn - Bad Godesberg 1976

ders., Kommunale Demokratie: Zum Verhältnis von Parlament und Verwaltung. Thesenpapier anlässlich einer Seminartagung der Friedrich-Ebert-Stiftung vom 6. - 7. Oktober 1978 in Unna-Kamen

Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.), Kommunale Politik. Rahmenbedingungen, Strukturen und Entscheidungsprozesse, Bonn 1978

Friedrichs, Jürgen, Methoden der empirischen Sozialforschung, Reinbeck bei Hamburg 1973

Gebhardt, Jürgen, The Federalist, in: Maier, Hans / Rausch, Heins / Denzer, Horst (Hrsg.), Klassiker des politischen Denkens, Zweiter Band von Locke bis Max Weber, München 1968, S. 75 - 103

Geißler, Rainer, Massenmedien, Basiskommunikation und Demokratie, Ansätze zu einer nomativ-empirischen Theorie, Tübingen 1976

- Gittel, Helmut, Fragen der Gemeindefinanzierung, in: Rausch, Heinz / Stammen, Theo (Hrsg.), Aspekte und Probleme der Kommunalpolitik, München 1973, S. 103 - 115
- Glötz, Peter / Langenbucher, Wolfgang R., Der mißachtete Leser, Köln, Berlin 1969
- Grauhan, Rolf-Richard, Der politische Willensbildungsprozeß in der Großstadt, in: Ders. (Hrsg.), Großstadt-Politik, Gütersloh 1972, S. 145 - 162
- ders. (Hrsg.), Großstadt-Politik, Gütersloh 1972
- ders. (Hrsg.), Lokale Politikforschung, 1 und 2, Frankfurt am Main / New York 1975
- Green, Thomas Hill / Grose, Thomas Hodge (Ed.), The Philosophical Works, Volume 3, Reprint of the new edition, London 1882, Scientia Verlag Aalen
- Greer, Scott, Postscript: Communication and Community, in: Janowitz, Morris, The Community Press in an Urban Setting. The Social Elements of Urbanism, Second Edition, Chicago/London 1967, S. 245 - 270
- Greiffenhagen, Martin (Hrsg.), Demokratisierung in Staat und Gesellschaft, München 1973
- Greiffenhagen, Martin und Sylvia, Ein schwieriges Vaterland. Zur politischen Kultur Deutschlands, ungekürzte von den Autoren durchgesehene Taschenbuchausgabe als Abdruck der dritten Auflage der Lizenzausgabe, Frankfurt am Main 1981
- Großhans, Hartmut, Öffentlichkeit und Stadtentwicklungsplanung. Möglichkeiten der Partizipation, Düsseldorf 1972
- Groth, Otto, Die Geschichte der deutschen Zeitungswissenschaft, München 1948
- ders., Die Zeitung. Ein System der Zeitungskunde (Journalistik), 1. Band, Mannheim/Leipzig/Berlin 1928
- ders., Die Zeitung. Ein System der Zeitungskunde (Journalistik), 4. Band, Mannheim/Leipzig/Berlin 1930

- Guggenberger, Bernd / Kempf, Udo (Hrsg.), Bürgerinitiativen und Repräsentatives System, Opladen 1978
- Haasis, Hans Arthur, Entscheidungsstrukturen in der Kommunalpolitik. Eine Bestandsaufnahme der politikwissenschaftlichen Forschung, in: Köser, Helmut (Hrsg.), Der Bürger in der Gemeinde. Kommunalpolitik und politische Bildung, Hamburg 1979, S. 175 - 199
- Habermas, Jürgen, Theorie und Praxis. Sozialphilosophische Studien, Neuwied 1967 (2)
- Hackforth, Josef, Massenmedien und ihre Wirkungen. Kommunikationspolitische Konsequenzen für den publizistischen Wandel. Literaturexpertise - Bibliographie, Göttingen 1976
- Händle, Frank / Jensen, Stefan (Hrsg.), Systemtheorie und Systemtechnik, München 1974
- Haenisch, Horst / Schröter, Klaus, Zum politischen Potential der Lokalpresse, in: Zoll, Ralf (Hrsg.), Manipulation der Meinungsbildung. Zum Problem hergestellter Öffentlichkeit, Opladen 1971, S. 242 - 279
- Haftendorn, Helga, Theorie der internationalen Politik, in: Woyke, Wichard (Hrsg.), Handwörterbuch Internationale Politik, 2. aktualisierte und erweiterte Auflage, Opladen 1980, S. 333 - 344
- Hagemann, Walter, Die Zeitung als Organisation. Ein Leitfaden von Walter Hagemann. Beiträge zur Publizistik Band 1, Heidelberg 1950
- Harnischfeger, Horst, Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu den Grundrechten, Hamburg 1966
- Hartmann, Heinz (Hrsg.), Moderne amerikanische Theorie, Stuttgart 1967
- Heffter, Heinrich, Die deutsche Selbstverwaltung im 19. Jahrhundert. Geschichte der Ideen und Institutionen, O. O. 1950
- Heller, Hermann, Rechtsstaat oder Diktatur, Tübingen 1930

- Helmke, Werner / Naßmacher, Karl-Heinz, Organisierte und nicht organisierte Öffentlichkeit in der Kommunalpolitik, in: Frey, Rainer (Hrsg.), Kommunale Demokratie, Bonn - Bad Godesberg 1976, S. 182 - 218
- Hennis, Wilhelm, Demokratisierung - Zur Problematik eines Begriffs, in: Ders., Die mißverstandene Demokratie, Freiburg 1973, S. 26 - 51
- ders., Die mißverstandene Demokratie, Freiburg 1973
- Hesse, Konrad, Bemerkungen zur heutigen Problematik und Tragweite der Unterscheidung von Staat und Gesellschaft (1975), in: Böckenförde, Ernst-Wolfgang (Hrsg.), Staat und Gesellschaft, Darmstadt 1976, S. 484 - 502
- Hobbes, Thomas, The English Works of Thomas Hobbes, Second Reprint 1966, Vol. II, Leviathan, or the Matter, Form and Power of an Commonwealth, Aalen 1966
- Hoffmann, Pierre / Patellas, Nikitas, Demokratie als Nebenprodukt - Versuch einer öffentlichen Planung, München 1971
- Holler, Wolfgang, Ziele und Rahmenbedingungen kommunaler Politik. Eine vergleichende Analyse der kommunalpolitischen Grundsatzprogramme von SPD, CDU/CSU und FDP, in: Naßmacher, Karl-Heinz (Hrsg.), Kommunalpolitik und Sozialdemokratie. Ein Beitrag des demokratischen Sozialismus zur kommunalen Selbstverwaltung, Bonn - Bad Godesberg 1977, S. 126 - 165
- Holzer, Horst, Gescheiterte Aufklärung? Politik, Ökonomie und Kommunikation in der Bundesrepublik Deutschland, München 1971
- ders., Kommunikationssoziologie, Reinbeck bei Hamburg 1973
- ders., Medien in der BRD. Entwicklungen 1970 - 1980, Köln 1980
- Hondrich, Karl-Otto, Demokratisierung und Leistungsgesellschaft. Macht- und Herrschaftswandel als sozio-ökonomischer Prozeß, Stuttgart 1977

- Hondrich, Karl-Otto, Zur wissenschaftstheoretischen Orientierung, in: Ders., Demokratisierung und Leistungsgesellschaft. Macht- und Herrschaftswandel als sozio-ökonomischer Prozeß, Stuttgart 1977, S. 129 - 144
- Hüther, Jürgen / Scholand, Hildegard / Schwarte, Norbert, Inhalt und Struktur regionaler Großzeitungen, Düsseldorf 1973
- Hume, David, Essays Moral, Political and Literary, Essay IV, in: Green, Th. H. / Grose, Th. H. (Ed.), The Philosophical Works, Volume 3, Reprint of the new edition London 1882, Scientia Verlag Aalen
- James, Irving / Kelley, Harold H., Communication and Persuasion, New Haven 1953
- Janowitz, Morris, The Community Press in an Urban Setting. The Social Elements of Urbanism, With a Postscript by Scott Greer, Second Edition, Chicago/London 1967
- Jarren, Otfried, Statt weniger Großer - viele Kleine? Funktionswandel der Presse, in: Thomas, Michael Wolf (Hrsg.), Die lokale Betäubung oder der Bürger und seine Medien, Berlin/Bonn 1981, S. 63 - 78
- Kaack, Heino, Die Parteien in der Verfassungswirklichkeit der Bundesrepublik, 2. Auflage, Itzehoe 1964
- ders., Geschichte und Struktur des deutschen Parteiensystems, Köln 1971
- Katz, Elihu / Lazarsfeld, Paul F., Persönlicher Einfluß und Meinungsbildung, Wien 1962 (original: Personal Influence. The Part Played by People in the Flow of Mass Communication, Illinois 1955)
- Keese, Dietmar, Willensbildung in den Gemeindeparlamenten, in: Rausch, Heinz / Stamm, Theo (Hrsg.), Aspekte und Probleme der Kommunalpolitik, München 1973, S. 187 - 201
- Keßler, Knut, Das deutsche Gemeinderecht im Überblick, in: Rausch, Heinz / Stamm, Theo (Hrsg.), Aspekte und Probleme der Kommunalpolitik, München 1973, S. 33 - 45
- Kevenhörster, Paul (Hrsg.), Lokale Politik unter exekutiver Führerschaft, Meisenheim am Glan 1977

- Kevenhörster, Paul, Neuere Fragestellungen lokaler Politikforschung - Erkenntnisstand, Probleme und Entwicklungsmöglichkeiten der politikwissenschaftlichen Gemeindeforschung, in: Ders. (Hrsg.), Lokale Politik unter exekutiver Führerschaft, Meisenheim am Glan 1977, S. 15 - 54
- Kiefer, Marie-Luise, Massenkommunikation 1964 - 1970 - 1974, in: Berg, Klaus / Kiefer, Marie-Luise (Hrsg.), Massenkommunikation. Eine Langzeitstudie zur Mediennutzung und Medienbewertung, Mainz 1978, S. 41 - 321
- Kimball, Penn, Menschen ohne Zeitung, in: Aufermann, Jörg / Bohrmann, Hans / Sülzer, Rolf, Gesellschaftliche Kommunikation und Information. Forschungsrichtungen und Problemstellungen. Ein Arbeitsbuch zur Massenkommunikation II, Frankfurt am Main 1973, S. 573 - 585
- Klapper, Joseph-L., The Effects of Mass Communication, New York 1960
- Klaus, Siegfried / Knoche, Manfred / Zerdick, Axel (Hrsg.), Probleme der Pressekonzentrationsforschung. Eine Expertencolloquium an der Freien Universität Berlin, Baden-Baden 1980
- Klein, Horstpeter, Die öffentliche Aufgabe der Presse. Eine verfassungsrechtliche und rechtspolitische Untersuchung der Presse in der Demokratie, Düsseldorf 1973
- Kleinsteuber, Hans J., Medien im Umbruch, Telekommunikationsstrukturen und Technologie, in: Thomas, Michael Wolf (Hrsg.), Die lokale Betäubung oder der Bürger und seine Medien, Berlin/Bonn 1981, S. 122 - 139
- Klönne, Arno, Zum Begriff und zur Realität von politischer Gemeinde, in: Zoll, Ralf (Hrsg.), Gemeinde als Alibi, München 1972, S. 249 - 255
- Kluthe, Peter, Kommunikationsverhalten von Lokalzeitungslesern, Dissertation, Frankfurt am Main 1973
- König, René, Grundformen der Gesellschaft: Die Gemeinde, Hamburg 1958

- König, René (Hrsg.), Handbuch der empirischen Sozialforschung, Band 1, 3. Auflage. Stuttgart 1974
- ders. (Hrsg.), Handbuch der empirischen Sozialforschung, Band 4: Komplexe Forschungsansätze, 3. Auflage, Stuttgart 1974
- ders. (Hrsg.), Handbuch der empirischen Sozialforschung, Band 10, 2. völlig neuüberarbeitete Auflage, Stuttgart 1977
- Köser, Helmut (Hrsg.), Der Bürger in der Gemeinde. Kommunalpolitik und politische Bildung, Hamburg 1979
- Koller, Barbara, Lokalzeitungen in Wettbewerbssituation - Bedingungen in den Redaktionen und das Verhältnis zu Lokalhonoratioren, in: Rühl, Manfred / Walchshöfer, Jürgen, Politik und Kommunikation, Nürnberg 1978, S. 273 - 293
- Kopper, Gerd G., Zeitungs-ideologie und Zeitungsgewerbe in der Region, Düsseldorf 1972
- Koszyk, Kurt, 17. Jahrhundert bis zur Gegenwart, in: Dovifat, Emil (Hrsg.), Handbuch der Publizistik, Band 3, Berlin 1969, S. 76 - 97
- Koszyk, Kurt / Grobe, Bernd E., Publizistik im Ruhrgebiet - Zeitungsstruktur im Ruhrgebiet. Eine Studie zur Mediennutzung, Medienbeurteilung und Leser-Blatt-Bindung der Abonnenten von Regionalzeitungen, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Kommunikationspolitische und kommunikationswissenschaftliche Forschungsprojekte der Bundesregierung (1975 - 1978). Eine Übersicht, Bonn 1978, S. 149 - 157
- Krabs, Otto (Hrsg.), Der Standort der kommunalen Selbstverwaltung in Funktionalreform. Gemeinsame und unterschiedliche Auffassungen von Kreisen und Gemeinden, Köln 1977
- Kress, Gisela / Senghaas, Dieter (Hrsg.), Politikwissenschaft. Eine Einführung in ihre Probleme, 2. Auflage, Frankfurt am Main 1972
- Krow, Christian Graf von, Staat, Gesellschaft, Freiheitsbewahrung (1972), in: Böckenförde, Ernst-Wolfgang (Hrsg.), Staat und Gesellschaft, Darmstadt 1976, S. 432 - 483

- Krüger, H., Allgemeine Staatslehre, Stuttgart 1964
- Kühne, Rolf-Michael, Die Konzentrationsproblematik in der regionalen Tagespresse, Dissertation, Köln 1972
- Kunz, Gerd, Untersuchungen über Funktionen und Wirkungen von Zeitungen in ihrem Leserkreis, Köln/Opladen 1967
- Kurz, Hanns (Hrsg.), Volkssouveränität und Staatssouveränität, Darmstadt 1970
- Landshut, Siegfried, Volkssouveränität und öffentliche Meinung, in: Kurz, Hanns (Hrsg.), Volkssouveränität und Staatssouveränität, Darmstadt 1970, S. 301 - 310
- Langenbucher, Wolfgang R. (Hrsg.), Lokalkommunikation, Analysen, Beispiele, Alternativen, München 1980
- ders. (Hrsg.), Zur Theorie der politischen Kommunikation, München 1974
- Langenbucher, Wolfgang R. / Roegele, Otto B. / Schumacher, Frank, Pressekonzentration und Journalistenfreiheit. Zur Entwicklung der Arbeits- und Beschäftigungssituation von Journalisten der Tageszeitungen in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1976
- Lasswell, Harold D., The Structure and Function of Communication in Society, in: Schramm, Wilbur (ed.), Mass Communications, University of Illinois Press, Urbana 1960, S. 117 - 130
- Lazarsfeld, Paul / Stanton, Frank (ed.), Communications Research 1948 - 1949, New York 1949
- Lazarsfeld, Paul F. / Merton, Robert K., Mass Communication. Popular Taste and Organized Social Action, in: Schramm, Wilbur (ed.), Mass Communications, University of Illinois Press, Urbana 1960, S. 92 - 512
- Lippmann, Walter, Public Opinion, New York 1922, Neuauflage 1960, dtsh: öffentliche Meinung, München 1964
- The Works of John Locke, a new edition, corrected, Vol. V, Book II, Two Treatises of Government, London 1823, Reprinted Aalen 1963

- Löffler, Martin (Hrsg.), Die Rolle der Massenmedien in der Demokratie, München/Berlin 1966
- ders., Presserecht I, 2. Auflage, München 1968
- Löffler, Martin / Rickert, Reinhard, Handbuch des Presserechts, München 1978
- Löwenthal, Richard, Demokratie und Freiheit heute, in: Ders., Sozialismus und aktive Demokratie, Frankfurt am Main 1974, S. 37 - 61
- ders., Sozialismus und aktive Demokratie, Frankfurt am Main 1974
- Lompe, Klaus, Wissenschaftliche Beratung in der Politik. Ein Beitrag zur Theorie anwendender Sozialwissenschaft, Göttingen 1966
- Luhmann, Niklas, Öffentliche Meinung, in: Ders., Politische Planung, Aufsätze zur Soziologie von Politik und Verwaltung, Opladen 1971, S. 9 - 34
- ders., Veränderungen im System gesellschaftlicher Kommunikation und die Massenmedien, in: Schatz, Oskar, Die elektronische Revolution. Wie gefährlich sind die Massenmedien?, Graz u.a. 1975, S. 13 - 30
- ders., Politische Planung, Aufsätze zur Soziologie von Politik und Verwaltung, Opladen 1971
- ders., Soziologische Aufklärung, Aufsätze zur Theorie sozialer Systeme, Band 1, 4. Auflage, Opladen 1974
- Luhmann, Niklas / Habermas, Jürgen, Theorie der Gesellschaft oder Sozialtechnologie, Frankfurt am Main 1971
- Magnus, Uwe (Hrsg.), Massenmedien in der Prognose, Berlin 1974
- Mahle, Walter A., Zukunft ohne Zeitung? Der vernachlässigte Leser zwischen Anzeige und Vertrieb, in: Magnus, Uwe (Hrsg.), Massenmedien in der Prognose, Berlin 1974, S. 139 - 149

- Maier, Hans / Rausch, Heinz / Denzer, Horst
(Hrsg.), Klassiker des politischen Denkens,
Zweiter Band von Locke bis Max Weber, Mün-
chen 1968
- Martens, Wolfgang, Öffentlichkeit als Rechtsbe-
griff, Bad Homburg v.d.H./Berlin/Zürich
1969
- Maunz, Theodor / Dürig, Günter / Herzog, Roman,
Grundgesetz, Kommentar Band I, Art. 1 - 19,
München, Lfg. 18 (September 1980) zugleich
3. Lieferung zur 5. Auflage
- Mayntz, Renate, Die soziologischen Grundlagen
der kommunalen Selbstverwaltung in einer
offenen Gesellschaft, in: Gefährdung und
Chancen der kommunalen Selbstverwaltung.
Professorengespräch des Deutschen Land-
kreistages, Köln 1974
- Merton, Robert K., Funktionale Analyse. Wege
zur Koordination der Funktionalen Analyse
in die Soziologie, in: Hartmann, Heinz
(Hrsg.), Moderne amerikanische Theorie,
Stuttgart 1967, S. 119 - 150
- Merton, Robert K., / Brown, Leonard / Cottrell,
Leonard S. jr. (ed.), Sociology today,
New York 1959
- Meyn, Herrmann, Massenmedien in der Bundesre-
publik Deutschland, ergänzte Neuauflage,
Berlin 1971
- Mill, John Stuart, Grundsätze der politischen
Ökonomie, Band 3, Gesammelte Werke, Band 7,
Aalen 1968
- Müller, Ewald, Bürgerinformation. Kommunalver-
waltung und Öffentlichkeit, 2. ergänzte
Auflage, Stuttgart u.a. 1977
- Müller-Doohm, Stefan, Medienindustrie und Demo-
kratie, Frankfurt am Main 1972
- Narr, Wolf-Dieter, Logik der Politikwissenschaft,
in: Kress, Gisela / Senghaas, Dieter (Hrsg.),
Politikwissenschaft. Eine Einführung in ihre
Probleme, Frankfurt am Main 1969, S. 9 - 37
- Narr, Wolf-Dieter / Naschold, Frieder, Einführung
in die moderne politische Theorie, Teil II,
Stuttgart 1969

- Narr, Wolf-Dieter / Naschold, Frieder, Theorie der Demokratie. Einführung in die moderne politische Theorie, Teil III, Stuttgart u.a. 1971
- Naschold, Frieder, Organisation und Demokratie, Stuttgart 1969
- Naschold, Frieder, Systemsteuerung, Band II, in: Narr, Wolf-Dieter / Naschold, Frieder, Einführung in die moderne politische Theorie, Stuttgart u.a. 1969, darin v.a.: Kommunikationstheorien, S. 78 - 127
- Naschold, Frieder, Systemsteuerung, 3. Auflage, Stuttgart u.a. 1972
- Naßmacher, Hiltrud und Karl-Heinz, Kommunalpolitik in der Bundesrepublik, Möglichkeiten und Grenzen, Opladen 1979
- Naßmacher, Karl-Heinz (Hrsg.), Kommunalpolitik und Sozialdemokratie. Der Beitrag des demokratischen Sozialismus zur kommunalen Selbstverwaltung, Bonn-Bad Godesberg 1977
- Naßmacher, Karl-Heinz, Rückkoppelung zwischen Elite und Öffentlichkeit - Zum Demokratiepotential der kommunalen Selbstverwaltung, in: Kevenhörster, Paul (Hrsg.), Lokale Politik unter exekutiver Führerschaft, Meisenheim am Glan 1977, S. 128 - 155
- Naßmacher, Karl-Heinz / Holler, Wolfgang, Rat und Verwaltung im Prozeß kommunalpolitischer Willensbildung, in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.), Kommunale Politik. Rahmenbedingungen, Strukturen und Entscheidungsprozesse, Bonn 1978, S. 223 - 263
- Negt, Oskar / Kluge, Alexander, Öffentlichkeit und Erfahrung, Zur Organisationsanalyse proletarischer Öffentlichkeit, Frankfurt am Main 1972
- Neumann, Franz (Hrsg.), Handbuch politischer Theorien und Ideologien, Reinbek bei Hamburg 1977
- Neumann, Franz L. / Nipperdey, Hans Carl / Scheuner, Ulrich (Hrsg.), Die Grundrechte. Handbuch der Theorie und Praxis der Grundrechte, 2. v. Auflage, Berlin/Zürich 1968

- Neusüß, Ermenhild, Demokratie und politische Praxis, in: Franz Neumann (Hrsg.), Handbuch politischer Theorien und Ideologien, Reinbek bei Hamburg 1977, S. 106 - 177
- Noelle-Neumann, Elisabeth (Hrsg.), Allensbacher Jahrbuch der Demoskopie 1976 - 1977, Band VII, Wien u.a. 1977
- Noelle-Neumann, Elisabeth, Das Lokalmonopol der Tageszeitung. Eine Untersuchung der Auswirkungen auf die örtliche Berichterstattung, in: Noelle-Neumann, Elisabeth / Ronneberger, Franz / Stuiber, Heinz-Werner, Streitpunkt Lokales Pressemonopol. Untersuchungen zur Alleinstellung von Tageszeitungen, Düsseldorf 1976, S. 169 - 197
- Noelle-Neumann, Elisabeth, Die Schweigespirale. Öffentliche Meinung - unsere soziale Haut, München/Zürich 1980
- Noelle-Neumann, Elisabeth, Folgen lokalen Zeitungsmonopole. Ergebnisse einer Langzeitstudie, in: Noelle-Neumann, Elisabeth / Ronneberger, Franz / Stuiber, Heinz-Werner, Streitpunkt Lokales Pressemonopol. Untersuchungen zur Alleinstellung von Tageszeitungen, Düsseldorf 1976, S. 11 - 57
- Noelle-Neumann, Elisabeth, Folgen lokaler Zeitungsmonopole, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Kommunikationspolitische und kommunikationswissenschaftliche Forschungsprojekte der Bundesregierung (1971 - 1974), Bonn 1974, S. 79 - 85
- Noelle-Neumann, Elisabeth / Ronneberger, Franz / Stuiber, Heinz-Werner, Streitpunkt Lokales Pressemonopol. Untersuchungen zur Alleinstellung von Tageszeitungen, Düsseldorf 1976
- Noelle-Neumann, Elisabeth / Schulz, Winfried (Hrsg.), Publizistik, Frankfurt am Main 1971
- Oelmüller, Willi, Gibt es überzeugende Orientierungssysteme für unser politisches Handeln? in: Ders. / Dölle, Ruth / Piepmeier, Rainer, Philosophische Arbeitsbücher, 1. Diskurs, Paderborn 1977, S. 9 - 53

- Oelmüller, Willi / Dölle, Ruth / Piepmeier, Rainer, Philosophische Arbeitsbücher, 1. Diskurs, Paderborn 1977
- Offe, Claus, Strukturprobleme des kapitalistischen Staates, Frankfurt am Main 1972
- ders., Zur Frage der Identität der kommunalen Ebene, in: Grauhan, Rolf-Richard (Hrsg.), Lokale Politikforschung, 2, Frankfurt am Main/New York 1975, S. 303 - 309
- Oswald, Hans, Die überschätzte Stadt, Olten/Freiburg 1966
- Parsons, Talcott, Das System moderner Gesellschaften, München 1972
- ders., Societies, Englewood Cliffs 1966
- ders., The Social System, Glencoe 1951
- Pelinka, Anton, Bürgerinitiativen - gefährlich oder notwendig? Freiburg/Würzburg 1978
- ders., Dynamische Demokratie. Zur konkreten Utopie gesellschaftlicher Gleichheit, Stuttgart u.a. 1974
- Pool, Ithiel de Sola / Schramm, Wilbur (eds.), Handbook of communication, Chicago 1973
- Prakke, Henk / Dröge, Franz W. / Lerg, Winfried B. / Schmolke, Michael, Kommunikation der Gesellschaft. Eine Einführung in die funktionale Publizistik, Münster 1968
- Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Bericht der Bundesregierung über die Lage von Presse und Rundfunk in der Bundesrepublik Deutschland (1974), Bonn 1974
- Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Bericht der Bundesregierung über die Lage von Presse und Rundfunk in der Bundesrepublik Deutschland (1978), Bonn 1978
- Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Kommunikationspolitische und kommunikationswissenschaftliche Forschungsprojekte der Bundesregierung (1971 - 1974), Bonn 1974

Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Kommunikationspolitische und kommunikationswissenschaftliche Forschungsprojekte der Bundesregierung (1974 - 1978). Eine Übersicht, Bonn 1978

Presse- und Informationsamt des Deutschen Bundestages (Hrsg.), Beratungen und Empfehlungen zur Verwaltungsreform. Schlußbericht der Enquete-Kommission, Verfassungsreform des Deutschen Bundestages, Teil II: Bund und Länder, Bonn 1977

Presse- und Informationsdienst der Bundesregierung (Hrsg.), Schlußbericht von der Kommission zur Untersuchung der Gefährdung der wirtschaftlichen Existenz von Presseunternehmen und der Folgen der Konzentration für die Meinungsfreiheit in der Bundesrepublik - Pressekommission, Bonn 1968

Projektgruppe am Institut für Kommunikationswissenschaft der Universität München, Politische Kommunikation. Eine Einführung, Berlin 1976

Projektteam Lokaljournalisten (Hrsg.), Materialien für Lokaljournalisten, Teil 1, München 1980

Prokop, Dieter (Hrsg.), Massenkommunikationsforschung. 1. Band, Produktion, Frankfurt am Main 1972

Rausch, Heinz, Zur Krise der "Demokratie von unten", in: Rausch, Heinz / Stammen, Theo (Hrsg.), Aspekte und Probleme der Kommunalpolitik, München 1973, S. 221 - 229

Rausch, Heinz / Stammen, Theo (Hrsg.), Aspekte und Probleme der Kommunalpolitik, München 1973

Ridder, Helmut K., Meinungsfreiheit, in: Neumann, Franz L. / Nipperdey, Hans Carl / Scheuner, Ulrich (Hrsg.), Die Grundrechte. Handbuch der Theorie und Praxis der Grundrechte, 2. v. Auflage, Berlin/Zürich 1968, S. 243 - 290

Riley, John W. jr. / Riley, Matilda W., Mass Communication and the Social System, in: Merton, Robert K. / Broom, Leonard / Cottrell, Leonard S. jr. (ed.), Sociology today. Problems and Prospects, New York 1959, S. 537 - 578

- Rink, Jürgen, Zeitung und Gemeinde, Düsseldorf 1963
- Ritsert, Jürgen, Inhaltsanalyse und Ideologiekritik. Ein Versuch über kritische Sozialforschung, Frankfurt am Main 1975
- Joch Robinson, Gertrude, 25 Jahre "Gatekeeper"-Forschung: Eine kritische Rückschau und Bewertung, in: Aufermann, Jörg / Bohrmann, Hans / Sülzer, Rolf (Hrsg.), Gesellschaftliche Kommunikation und Information, Band 1, Frankfurt/M. 1973, S. 341 - 355
- Röhrich, Wilfried, Sozialgeschichte politischer Ideen, die bürgerliche Gesellschaft, Reinbeck bei Hamburg 1979
- Rogers, Everett M., Mass Media and Intersersonal Communication, in: Schramm W. / De Sola Pool, J. (eds.), Handbook of Communications, Chicago 1973, S. 290 - 310
- Rogers, Everett M. / Shoemaker, F. Floyd, Communication of Innovation. A Cross-Cultural Approach, Second Edition, New York/London 1971
- Rohr, Robert, Verarbeitung und Präsentation der lokalen Berichterstattung in der Presse am Beispiel Königstein/Taunus, Mainz 1975, unveröff. Magisterarbeit
- Ronneberger, Franz, Die politischen Funktionen der Massenkommunikation, in: Langenbucher, Wolfgang R. (Hrsg.), Zur Theorie der politischen Kommunikation, München 1974, S. 193 - 205
- ders., Vorwort zu Wolz, Dieter, Die Presse und die lokalen Mächte. Eine empirische sozialwissenschaftliche Untersuchung über Pressekonzentration und Herrschaft in der Gemeinde, Düsseldorf 1979
- Ronneberger, Franz / Stuißer, Heinz-Werner, Lokale Kommunikation und Pressemonopol, in: Noelle-Neumann, Elisabeth / Ronneberger, Franz / Stuißer, Heinz-Werner, Streitpunkt Lokales Pressemonopol. Untersuchungen zur Alleinstellung von Tageszeitungen, Düsseldorf 1976

- Roters, Wolfgang, Kommunale Partizipation an
höherstufigen Entscheidungsprozessen,
Köln u.a. 1975
- Roth, Wolfgang (Hrsg.), Kommunalpolitik für
wen? Arbeitsprogramm der Jungsozialisten,
Frankfurt am Main 1971
- Rousseau, Jean Jaques, Der Gesellschaftsvertrag,
in: Die Krisis der Kultur. Ausgewählte
Werke von Paul Sakmann, in zweiter Auflage
durchgesehen und erweitert von Raymund
Schmidt, Stuttgart 1956
- ders., Politische Schriften, Band 1, Übersetzung
und Einführung von Ludwig Schmidt, Pader-
born 1971, darin: Vom Gesellschaftsvertrag,
Viertes Buch, 7. Kapitel, Von der Zensur
- Rückel, Roland, Lokalredakteure. Eine verglei-
chende Rollenanalyse, Opladen 1975
- Rühl, Manfred, Die Zeitungsredaktion als orga-
nisiertes soziales System, Bielefeld 1969
- Rühl, Manfred / Walchshöfer, Jürgen, Politik
und Kommunikation, Nürnberg 1978
- Rust, Holger, Massenmedien und Öffentlichkeit.
Eine soziologische Analyse, Berlin 1977
- Savelsberg, Joachim J., Gemeindeautonomie. Ver-
such zur Klärung eines Konzepts und seine
Nützlichkeit für das Verständnis kommunaler
Machtstrukturen, in: Köser, Helmut (Hrsg.),
Kommunalpolitik und politische Bildung,
Hamburg 1979, S. 200 - 235
- Seiffert, Helmut, Einführung in die Wissenschafts-
theorie, Band 1, München 1969
- Senghaas, Dieter, Sozialkybernetik und Herr-
schaft, in: Schmidt, Robert H. (Hrsg.),
Methoden der Politologie, Darmstadt 1967,
S. 554 - 576
- Shell, Kurt L. (Hrsg.), John Stuart Mill, Be-
trachtungen über die repräsentative Demo-
kratie, Paderborn 1971
- Silbermann, Alphons, Massenkommunikation, in:
König, René (Hrsg.), Handbuch der empi-
rischen Sozialforschung, Band 10, 2. völlig
neuüberarbeitete Auflage, Stuttgart 1977,
S. 146 - 278

- Silbermann, Alphons / Zahn, Ernest, Die Konzentration der Massenmedien und ihre Wirkungen. Eine wirtschafts- und kommunikationssoziologische Studie, Düsseldorf/Wien 1970
- Schäfer, Hans-Joachim, Gemeindefinanzreform - zehn Jahre danach, in: Deutscher Städtetag (Hrsg.), Im Dienst deutscher Städte. 1905 - 1980, Neue Schriften des Deutschen Städtetages, Heft 40, Stuttgart/Berlin u.a. 1980
- Scharpf, Fritz W., Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung, Kronberg/Taunus 1975
- Scharpf, Fritz W. / Reissert, Bernd / Schnabel, Fritz, Politikverflechtung I: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland, Kronberg/Taunus 1976
- dies., Politikverflechtung II: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland, Kronberg/Taunus 1977
- Schatz, Oskar (Hrsg.), Die elektronische Revolution. Wie gefährlich sind die Massenmedien? Graz u.a. 1975
- Schelsky, Helmut, Systemüberwindung. Demokratisierung. Gewaltenteilung, 3. Auflage, München 1973
- dies., Mehr Demokratie oder mehr Freiheit? in: Dies., Systemüberwindung. Demokratisierung. Gewaltenteilung, 3. Auflage, München 1973, S. 47 - 82
- Schenk, Michael, Publikums- und Wirkungsforschung. Theoretische Ansätze und empirische Befunde der Massenkommunikationsforschung, Tübingen 1978
- Schlenke, Manfred (Hrsg.), John Stuart Mill, Über die Freiheit, Stuttgart 1974
- Schlüter, Hans-Joachim, Der Neue Lokaljournalismus, in: Langenbacher, Wolfgang R. (Hrsg.), Lokalkommunikation, Analysen, Beispiele, Alternativen, München 1980, S. 24 - 30
- Schmidt, Robert H. (Hrsg.), Methoden der Politologie, Darmstadt 1967

- Schneider, Herbert, Lokalpolitik in einer Land-
gemeinde, in: Köser, Helmut (Hrsg.), Der
Bürger in der Gemeinde. Kommunalpolitik und
politische Bildung, Hamburg 1979, S. 17 - 47
- Schneider, Peter, Pressefreiheit und Staatssi-
cherheit, Mainz 1968
- Schönbach, Klaus, Publizistische Vielfalt in
Wettbewerbsgebieten, in: Klaue, Siegfried /
Knoche, Manfred / Zerdick, Axel (Hrsg.),
Probleme der Pressekonzentrationsforschung.
Ein Experten-Colloquium an der Freien Univer-
sität Berlin, Baden-Baden 1980, S. 145 - 152
- Schramm, Wilbur (ed.), Mass Communications, Uni-
versity of Illinois Press, Urbana 1960
- Schramm, Wilbur / de Sola Pool, Ithiel (eds.),
Handbook of Communications, Chicago 1973
- Schulz, Winfried (Hrsg.), Der Inhalt der Zeitun-
gen. Eine Inhaltsanalyse der Tagespresse der
Bundesrepublik Deutschland (1967) mit Quellen-
texten früherer Inhaltsanalysen in Amerika,
Frankreich und Deutschland, Düsseldorf 1970
- ders., Die Konstruktion der Realität in den
Nachrichtenmedien, Freiburg/München 1976
- Schumm-Garling, Ursula, Organisationssoziologi-
sche Überlegungen zur Medienanalyse, in:
Aufermann, Jörg / Bohrmann, Hans / Sülzer,
Rolf (Hrsg.), Gesellschaftliche Kommunika-
tion und Information, Band 1, Frankfurt/M.
1973, S. 402 - 420
- Schumpeter, Joseph A., Kapitalismus, Sozialismus
und Demokratie, 4. Auflage, München 1975
- Schwonke, Martin / Herlyn, Ulfert, Soziologi-
sche Untersuchung einer jungen Industrie-
stadt, Stuttgart 1967
- Staatsbürgerliche Arbeitsmappe. Zahlenbilder aus
Politik, Wirtschaft und Kultur, Berlin/Bie-
lefeld/München, Lfg. 12/1978
- Stammen, Theo, Die Erneuerung der kommunalen
Selbstverwaltung in Deutschland nach 1945,
in: Rausch, Heinz / Stammen, Theo (Hrsg.),
Aspekte und Probleme der Kommunalpolitik,
München 1973, S. 9 - 31

- Stein, Erwin, Leitsätze zur Meinungs-, Presse- und Rundfunkfreiheit an Hand der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: Wolfgang R. Langenbacher (Hrsg.), Zur Theorie der politischen Kommunikation, München 1974, S. 149 - 167
- Stofer, Wolfgang, Auswirkungen der Alleinstellung auf die publizistische Aussage der Wilhelmshavener Zeitung, Nürnberg 1976
- Stosberg, Manfred, Analyse der Massenkommunikation: Einstellungsmessung, Düsseldorf 1972
- Stuiber, Heinz-Werner, Kommunikationsräume der lokal informierenden Tagespresse. Eine pressestatistische Typenbildung, Nürnberg 1975
- ders., Zu den Funktionen der Massenkommunikation: Politische und soziale Orientierung als Grunddimension massenkommunikativer Leistungen, in: Rühl, Manfred / Walchshöfer, Jürgen, Politik und Kommunikation, Nürnberg 1978, S. 211 - 235
- Teichert, Will, Regionalisierung im Rundfunk. Erwartungen und Defizite, in: Thomas, Michael Wolf (Hrsg.), Die lokale Betäubung oder der Bürger und seine Medien, Berlin/Bonn 1981, S. 111 - 121
- Thomas, Michael Wolf (Hrsg.), Die lokale Betäubung oder der Bürger und seine Medien, Berlin/Bonn 1981
- Thränhardt, Dietrich, Die Gemeinden in Abhängigkeit von Bund und Ländern, in: Rausch, Heinz / Stammen, Theo, Aspekte und Probleme der Kommunalpolitik, München 1973, S. 117 - 133
- ders. (Hrsg.), Funktionalreform - Zielperspektiven und Probleme einer Verwaltungsreform, Meisenheim am Glan 1978
- Tillmann, Bertold, Politikverflechtung zwischen Zentralinstanz und lokaler Ebene, in: Frey, Rainer (Hrsg.), Kommunale Demokratie, Bonn-Bad Godesberg 1976, S. 66 - 96
- Tönnies, Ferdinand, Kritik der öffentlichen Meinung, Berlin 1922
- Ueltzhöffer, Jörg, Die kommunale Machtelite und der politische Willensbildungsprozeß in der Gemeinde, in: Wehling, Hans-Georg (Hrsg.), Kommunalpolitik, Hamburg 1975, S. 95 - 130

- Uenk, Renate, Die deutsche Medienlandschaft - Daten, Fakten, Analysen, München 1977
- Vilmar, Fritz, Strategien der Demokratisierung, Band 1 und 2, Darmstadt 1973
- Voigt, Rüdiger, Restriktionen kommunaler Sozialverwaltung, in: Köser, Helmut (Hrsg.), Kommunalpolitik und politische Bildung, Hamburg 1979, S. 64 - 92
- Wehling, Hans-Georg (Hrsg.), Dorfpolitik, Sozialwissenschaftliche Analysen. Didaktische Hilfen, Opladen 1978
- ders. (Hrsg.), Kommunalpolitik, Hamburg 1975
- Wildenmann, Rudolf / Kaltefleiter, Werner, Funktionen der Massenmedien, Frankfurt am Main 1965
- Wittkämper, Gerhard W., Über Systemforschung bei Regierungs- und Verwaltungssystemen, in: Bleicher, Knut (Hrsg.), Organisation als System, Wiesbaden 1972, S. 341 - 357
- Wolz, Dieter, Die Presse und die lokalen Mächte. Eine empirische sozialwissenschaftliche Untersuchung über Pressekonzentration und Herrschaft in der Gemeinde, Düsseldorf 1979
- Woyke, Wichard (Hrsg.), Handwörterbuch Internationale Politik, 2. aktualisierte und erweiterte Auflage, Opladen 1980
- Wright, Charles R., Functional Analysis and Mass Communication, in: Dexter, Lewis A. / White, David M. (ed.), People, Society and Mass Communications, London / New York 1964, S. 91 - 109
- Zapf, Wolfgang (Hrsg.), Theorien sozialen Wandels, Berlin/Köln 1968
- Zetterberg, Hans L., Theorie, Forschung und Praxis in der Soziologie, in: König, Rene (Hrsg.), Handbuch der empirischen Sozialforschung, Band 1, 3. Auflage, Stuttgart 1974, S. 104 - 160
- Zimpel, Gisela, Der beschäftigte Mensch. Beiträge zur sozialen und politischen Partizipation, München 1970

Zoll, Ralf (Hrsg.), Gemeinde als Alibi, München 1972

ders. (Hrsg.), Manipulation der Meinungsbildung. Zum Problem hergestellter Öffentlichkeit, Opladen 1971

ders., Repräsentative Öffentlichkeit - Zur Funktion der Wertheimer Lokalpresse, in: Zoll, Ralf, Wertheim III, München 1974, S. 147 - 215

ders., Wertheim III, München 1974

Zoll, Ralf / Hennig, Eike, Massenmedien und Meinungsbildung, München 1970

ZEITSCHRIFTEN / AUFSÄTZE

Alemann, Ulrich von, Demokratisierung der Gesellschaft, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitschrift "Das Parlament", B 7/75 vom 15. Februar 1975, S. 3 - 16

Dienel, Peter, Partizipation an Planungsprozessen als Aufgabe der Verwaltung, in: Die Verwaltung, 4. Band, Heft 2, 1971, S. 151 - 176

Döbbertien, Marliese, Neue Medien - mehr Freiheit oder mehr Abhängigkeit? Wirtschaftliche und gesellschaftspolitische Aspekte, in: WSI - Mitteilungen, Zeitschrift des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts des Deutschen Gewerkschaftsbundes, Heft 12, 1980, S. 673 - 682

Dorsch, Petra E., Lokalkommunikation. Ergebnisse und Defizite der Forschung, in: Publizistik, 23. Jg., Heft 3, 1978, S. 189 - 201

"Druckmedien behauptet", in: iwd - Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft, Heft 4, 1982, S. 8

Eichel, Hans / Hasenritter, Karl-H., Die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung im Grundgesetz, in: Neue Gesellschaft, H.5, 1979, S. 450 - 452

- Ellwein, Thomas, Parteien und kommunale Öffentlichkeitsarbeit, in: AfK, 10. Jg., 1971, I. Halbjahresband, S. 11 - 25
- Frahm, Eckart, Gelesen viel und viel gescholten: Die Lokalzeitung. Demokratisches Postulat und Wirklichkeit, in: Der Bürger im Staat, 25. Jg., Heft 1, 1975, S. 32 - 38
- Frey, Rainer, Funktionswandel der Kommunen: Problem und Aufgabe, in: Verwaltungsschau, Zeitschrift für Verwaltung in Praxis und Wissenschaft, 24. Jg., Heft 11, 1978, S. 359 - 364
- Geißler, Rainer, Partizipatorisch-pluralistische Demokratie und Medieninhalte. Ein Bezugsrahmen zur Analyse politischer Massenkommunikationsaussagen, in: Publizistik, 24. Jg., Heft 2, 1979, S. 171 - 187
- Grauhan, Rolf-Richard, Modelle politischer Verwaltungsführung, in: PVS, Heft 2 und 3, 1969, S. 269 - 284
- ders., Zur politischen Theorie der Stadt, in: Archiv für Kommunalwissenschaft (AfK), 4. Jg., 1965, S. 87 - 111
- Hartmann, Jürgen, Politikverflechtung am Beispiel der Finanzlage von Gemeinden in den föderativen Systemen der Bundesrepublik Deutschland und den Vereinigten Staaten von Amerika, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 7. Jg., Heft 4, 1976, S. 549 - 566
- Hoche, Die Grundzüge des neuen Schriftleitergesetzes, DJZ 1933
- Holler, Wolfgang, Gemeindeordnung. Theorie und Wirklichkeit, I und II, in: Die Demokratische Gemeinde, Heft 10 und 11, 1976, S. 846 - 851 und S. 949 - 953
- Hondrich, Karl Otto, Bedürfnisorientierungen und soziale Konflikte. Zur theoretischen Begründung eines Forschungsprogramms, in: Zeitschrift für Soziologie, 2. Jg., Heft 3, Juli 1973, S. 263 - 281
- Irle, Martin, Der Einfluß von Kommunikationsmedien auf Einstellungen und Informationen über den Gegenstand der Einstellungen, in: KZfS, Heft 1, 1961, S. 239 - 257

- Katz, Elihu / Gurevitch, Michael / Haas, Haddassah, On the Uses of the Mass Media for Important Things, in: ASR, Vol. 38, 1973, S. 164 - 181, ASR = American Sociological Review
- Kiefer, Marie-Luise, Massenkommunikation 1964 bis 1980. Trendanalyse zur Mediennutzung und Medienbewertung, in: Media Perspektiven, Heft 4, 1981, S. 261 - 286
- Kimball, Penn, People without Papers, in: Public Opinion Quarterly 23 (1959), Heft 3, S. 389 - 398
- Knoche, Manfred, Der Konzentrationsprozeß der Tagespresse 1954 - 1978. Typenorientierte Einzelfallanalysen zum Wegfall publizistischer Einheiten, in: Media Perspektiven, Heft 10, 1978, S. 731 - 747
- ders., Kommentar und Kritik im Lokalteil der Tagespresse in der Bundesrepublik Deutschland. Eine pressestatistische und inhaltsanalytische Untersuchung, in: Publizistik, 13. Jg., Heft 2, 3, 4 1968, S. 348 - 359
- Knoche, Manfred / Schulz, Winfried, Folgen des Lokalmonopols von Tageszeitungen. Eine vergleichende Inhaltsanalyse des Lokalteils von Monopol- und Wettbewerbszeitungen, in: Publizistik, 14. Jg., Heft 3, 1969, S. 298 - 315
- Lange, Rolf, Kommunale Selbstverwaltung in großen Städten, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 7. Jg., Heft 4, 1976, S. 501 - 514
- Lehmbruch, Gerhard, Der Januskopf der Ortsparteien. Kommunalpolitik und das lokale Parteiensystem, in: Der Bürger im Staat, Heft 1, 1975, S. 3 - 8
- Lerg, Winfried B., Radio vor der Tür - Lokalrundfunk als kommunikationspolitische Alternative, in: Studienkreis Rundfunk und Geschichte - Mitteilungen, 3. Jg., Nr. 4, 1977, S. 43 - 49
- ders., Warendorfer Thesen zur Funktion lokaler Medien, in: Informationen 1/1980 der Landesarbeitsgemeinschaft Massenkommunikation NW e.V., S. 13

- Meyn, Hermann, Interview mit Elisabeth Noelle-Neumann, "Wahrscheinlich ein Paukenschlag", in: Journalist, Heft 6, 1974, S. 24 - 25
- Naschold, Frieder, Die systemtheoretische Analyse demokratischer Systeme, in: Probleme der Demokratie heute, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 2, 1971, S. 3 - 27
- Nixon, Raymond B. / Jones, Robert L., The content of Non-competitive vs competitive Newspaper, in: Journalism Quarterly, Bd. 33, 1956, S. 299 - 314
- o.V., "Es gibt keinen Verzicht auf ein Pressegesetz", in: RWJV-Journal, Heft 3, 1979, S. 15 - 16
- o.V., Kabelfernsehen - neues Medium, alte Probleme. Stellungnahmen der an dem neuen Medium interessierten Parteien, Institutionen und Unternehmen, in: Journalist, Heft 5, 1976, S. 25 - 40
- o.V., "Medienpolitische Entschließungen der Bundesregierung", in: Media Perspektiven, Heft 6, 1981, S. 444 - 445
- o.V., "Medienpolitischer Beschluß des Bundeskabinetts" vom 26. September 1979, in: Journalist, 30. Jg., Heft 11, 1979, S. 11
- o.V., Neue Medien dürfen nicht Tageszeitungen gefährden. RWJV warnte bei Anhörung im Landtag vor neuen Monopolen, in: RWJV-Journal, Heft 1, 1980, S. 36 - 37
- o.V., "Tarifverhandlungen 'Neue Technik' abgeschlossen", in: Journalist, Heft 4, 1978, S. 41 - 44
- o.V., "Vielgelesener Lokalteil", in: Media Perspektiven, Heft 5, 1978, S. 395
- Padrutt, Christian, Die Lokalzeitung hat Zukunft, in: ZV + ZV, Zeitschrift für Presse und Werbung, Nr. 43, 1970, S. 2051 - 2054
- Pappermann, Ernst, Selbstverwaltung aus neuer Sicht (1)+(2), in: Die demokratische Gemeinde (Demo), Monatszeitschrift für Kommunalpolitik in Stadt und Land, Heft 12, 1973, S. 1307 - 1310
Heft 1, 1974, S. 27 - 30

Das Parlament, Themenausgabe "Kommunikation und Technik", Das Parlament, 30. Jg., Nr. 35 vom 30. August 1980

Renckstorf, Karsten, Alternative Ansätze der Massenkommunikationsforschung: Wirkungs- vs. Nutzenansatz, in: Rundfunk und Fernsehen, 21. Jg., Heft 2 - 3, 1973, S. 183 - 197

Reuter, Lutz-Rainer, Kommunalpolitik im Parteienvergleich. Zum Funktionswandel der kommunalen Selbstverwaltung anhand der kommunalpolitischen Grundsatzprogramme von CDU/CSU, SPD und FDP, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung "Das Parlament", B 34 vom 21. August 1976, S. 3 - 45

Ricker, Reinhard, Kommunikationspolitisch relevante Urteile des Bundesverfassungsgerichts seit 1967, in: Publizistik, 21. Jahrgang, Heft 4, 1976, S. 411 - 434

Rohr, Robert, Lokale Berichterstattung: Auswahl von Ereignissen aus der lokalen Realität, in: Rundfunk und Fernsehen, 20. Jg., Heft 3, 1978, S. 319 - 327

Ronneberger, Franz, Leistungen und Fehlleistungen der Massenkommunikation, in: Publizistik, 18. Jg., Heft 18, 1973, S. 203 - 215

Ronneberger, Franz / Wolz, Dieter, Lokale Presse und Herrschaft in der Ortsgemeinde, in: Publizistik, 19. Jg., Heft 19, 1974, S. 19 - 29

Rückel, Roland, Die Zukunft der Tagespresse liegt im Ortsbereich, in: ZV + ZV, Zeitschrift für Presse und Werbung, Bonn, Nr. 44 vom 29.10.1976, S. 1675 - 1676

Rühl, Manfred, Auf der Suche nach dem systematisierten Regionalprogramm. Anmerkungen zu Problemen einer Programmplanungspolitik für die Rundfunkregion, in: Media Perspektiven, Heft 1, 1982, S. 10 - 17

Saxer, Ulrich, Lokale Kommunikation - Anspruch und Realität, Bilanz der Forschung, in: Media Perspektiven, Heft 5, 1978, S. 367 - 379

- Schiemek, Bernd, "Die Zukunft der Lokalzeitung",
ein Interview mit Verleger Klaus Flug, in:
ZV + ZV, Heft 40, 1980, S. 1242
- Schmidt, Hendrik, Halbzeit in der Medienpolitik,
in: Journalist, Heft 11, 1979, S. 8 - 13
- Schneider, Christian, Gewerkschaftliche Standortbestimmung, in: Journalist, Heft 4, April 1981
- Schönbach, Klaus, Die isolierte Welt des Lokalen, Tageszeitungen und ihre Berichterstattung über Mannheim, in: Rundfunk und Fernsehen, 26. Jg., Heft 3, 1978, S. 260 - 277
- Schütz, Walter J., Deutsche Tagespresse 1981, in: Media Perspektiven, Heft 9, 1981, S. 645 - 666
- ders., Die Zeitungsdichte in der Bundesrepublik Deutschland und die Zunahme der Ein-Zeitungskreise seit 1954, in: Publizistik, 14. Jg., Heft 3, 1969, S. 311 - 323
- ders., Zeitungsdichte und Zeitungswettbewerb in der Bundesrepublik Deutschland 1976, in: Publizistik, 23. Jg., Heft 1 - 2, 1978, S. 58 - 74
- Schulz, Winfried, Ein neues Weltbild für das Fernsehen? Medientheoretische Überlegungen zur Diskussion um Regionalisierung und Internationalisierung, in: Media Perspektiven, Heft 1, 1982, S. 18 - 27
- Stern, Klaus, Zur Revision des Grundgesetzes: Zur Position der Gemeinden und Gemeindeverbände in der Verfassungsordnung, in: Die öffentliche Verwaltung, Heft 15, 1975, S. 515 - 523
- Vetterlein, Thomas-G., Parlamentarische Willensbildung auf Kommunalebene: Krise und Reform eines Verfassungsorgans, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 7. Jg., Heft 4, 1976, S. 531 - 548
- Wagner, Hans, Die unverstandene Pressekonzentration, in: Stimmen der Zeit, Band 186, Freiburg 1970, S. 1 - 17

Wittkämper, Gerhard W., Kommunalverwaltung und Informationsverarbeitung. Grundlagen des kommunalen Informationssystems, Sonderdruck aus: Die Verwaltung, Zeitschrift für Verwaltungswissenschaft, 9. Band, Heft 3, Berlin 1976, S. 297 - 320

Zilleßen, Horst, Bürgerinitiativen im repräsentativen Regierungssystem, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Zeitschrift "Das Parlament", B 12, 1974, S. 5 - 22

ZEITUNGSARTIKEL

Dorsch, Petra E., "Ohne Zeitung ist das Leben nicht auszuhalten", in: Süddeutsche Zeitung, Nr. 69 vom 23./24.03.1978, S. 19

Hess, Hartmut, "SPD-Kommunalpolitiker proben den Aufstand", in Frankfurter Rundschau, Nr. 263 vom 11. November 1980

Wendland, Jens, Wenn die Rundfunkanstalten die Region entdecken, in: Frankfurter Rundschau, 20. Januar 1981, S. 12 - 13

Zeidler, Wolfgang, Grundrechte und Grundentscheidungen der Verfassung im Widerstreit. Festvortrag anlässlich des 53. Deutschen Juristentages in Berlin, abgedruckt als Dokumentation in: Frankfurter Rundschau, Nr. 237/238 vom 11. und 13. Oktober 1980

GESETZE

Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland

Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
Band 5, Tübingen 1956
Band 7
Band 27

Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts,
20. Band, Nr. 15, Urteil vom 5. August 1966,
Verfassungsmäßigkeit der Durchsuchung von
Presserräumen (Spiegel-Verlag)

Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts,
Band 12

Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen

Verfassung für den Freistaat Bayern

LEBENS LAUF

Am 19. Mai 1951 wurde ich als Tochter des Landgerichtsrats Eduard Reiermann und seiner Ehefrau Hildegard geb. Leusing in Münster geboren.

Nach vierjährigem Besuch der Volksschule wechselte ich 1960 zum Neusprachlichen Mädchengymnasium St. Mauritz in Münster-St. Mauritz und schloß die Schulbindung mit dem Abitur am 6. Juni 1969 ab. Im Wintersemester 1969/70 studierte ich an der Westfälischen-Wilhelms-Universität in Münster die Fächer Englisch und Kunstgeschichte. Danach ließ ich mich exmatrikulieren und begann ein zweijähriges Volontariat (1. März 1970 bis Ende Februar 1972) bei der Tageszeitung "Westfälische Nachrichten" in Münster. Nach Abschluß dieser Berufsausbildung war ich als Redakteurin der Lokalredaktion "Münster-Stadt" dieser Zeitung angestellt.

Im Wintersemester 1972/73 begann ich ein neues Studium mit den Fächern Politikwissenschaft, Soziologie und Geschichte: bis einschließlich Sommersemester 1973 an der Universität Köln und im Wintersemester 1973/74 an der Universität Bonn. Seit dem Sommersemester 1974 bin ich wieder an der Universität Münster immatrikuliert und habe an Stelle des Fachs Geschichte das Fach Publizistik belegt.

Vom 1. Oktober 1974 bis zum 30. September 1975 war ich neben dem Studium halbtags als Pressereferentin der Fachhochschule Münster angestellt. Weitere Tätigkeit zur Finanzierung meines Studiums: studentische Hilfskraft von Juni bis September 1975 an der Pressestelle der Universität Münster, im Sommersemester 1976 am Publizistischen Institut und anschließend bis Sommersemester 1978 am Institut für Politikwissenschaft der Universität Münster. Von September 1978 bis April 1980 habe ich ein Doktoranden-Stipendium der Friedrich-Ebert-Stiftung erhalten. Zur Zeit bin ich stundenweise als Dozentin an der Privaten Akademie Überlingen in Nordhorn tätig.

Seit dem 30. April 1980 bin ich verheiratet mit Friedrich Begemann (Studienrat).

